



Costituzionalismo.it

- ESTRATTO -

ISSN: 2036-6744

2 agosto 2005

La crisi politica dell'Unione europea e il futuro del Trattato costituzionale. Il peso dei “non” e dei “nee”

di Carlo F. Ferrajoli

1. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno ha sancito l'apertura di una grave crisi politica all'interno dell'Unione europea. Una crisi cominciata due settimane prima, agli inizi di giugno, quando nel giro di soli quattro giorni i cittadini di Francia e Olanda, due paesi fondatori della Comunità europea, hanno sonoramente bocciato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa mettendo così in seria discussione le possibilità che esso entri in vigore nel novembre 2006¹.

Cercherò qui di analizzare brevemente il ruolo giocato in questa crisi dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale da parte della Francia e dell'Olanda e di formulare qualche ipotesi sulle sorti del trattato e del processo di integrazione europea, anche alla luce della deludente conclusione del Consiglio europeo di Bruxelles. A questo scopo esaminerò tre questioni: a) la portata del voto referendario francese e olandese e le sue differenze con precedenti consultazioni referendarie sulla ratifica dei trattati comunitari; b) le possibili soluzioni da negoziare con i paesi non ratificanti una volta concluso il periodo previsto per le ratifiche del trattato nei 25 Stati firmatari; c) i problemi di natura giuridica e politica generati sia dall'ipotesi della sua entrata in vigore per i soli Stati ratificanti, sia da quella della sua rinegoziazione con i paesi non ratificanti. Tre questioni la cui analisi, come si vedrà, ci induce a considerare molto probabile il definitivo accantonamento del Trattato costituzionale. Infine cercherò di analizzare alcuni aspetti del processo di redazione, di approvazione e di ratifica del trattato, che a mio parere hanno contribuito a determinare l'attuale impasse del processo di ratifica e l'attuale crisi politica dell'Unione europea.

2. Innanzitutto va considerata l'alta partecipazione al voto nel referendum francese, quanto in quello olandese: in Francia, dove il referendum era giuridicamente vincolante, ha votato il 70% degli aventi diritto, mentre in Olanda, dove il referendum era consultivo, ben il 61%. Percentuali molto alte, se si pensa che alle elezioni europee dell'anno scorso aveva votato in Francia solo il 43% degli aventi diritto e in Olanda appena il 39,1%, e che testimoniano l'intensità del dibattito politico che si è svolto in questi due paesi sui contenuti del “trattato costituzionale” e sul futuro dell'integrazione europea. L'affermazione dei “no” è stata netta in entrambe i paesi. Il 54,8% dei francesi e il 61,6% degli olandesi che si sono recati alle urne hanno votato contro la ratifica del trattato.

Basterebbero questi dati ad evidenziare l'enorme differenza di questi due risultati con l'esito negativo di due precedenti consultazioni referendarie sui trattati, che negli ultimi quindici anni hanno scandito il cammino dell'integrazione europea. Mi riferisco alla mancata approvazione del Trattato di Maastricht da parte della Danimarca, nel giugno del 1992, e alla vittoria dei "no" in Irlanda nel referendum sulla ratifica del Trattato di Nizza nel 2001. In entrambi i casi la vittoria dei "no" fu di misura. Ciò permise al governo danese e a quello irlandese di ripetere con successo, dopo poco tempo, la consultazione referendaria. I "si" alla ratifica si affermarono in Danimarca l'anno successivo, mentre in Irlanda i "si" al trattato di Nizza prevalsero nettamente nell'ottobre 2002, sedici mesi dopo il primo referendum². Le percentuali di partecipazione al voto e la nettezza dell'affermazione dei "no" in Francia e Olanda rendono impraticabili le soluzioni che, nei mesi precedenti le due consultazioni referendarie, venivano considerate possibili in caso di mancata ratifica di uno o più Stati membri. Inoltre, impediscono alle istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri di adottare, per la mancata ratifica del trattato costituzionale da parte di Francia e Olanda, gli stessi rimedi adoperati a suo tempo per Danimarca e Irlanda.

In primo luogo l'alta partecipazione al voto impedisce di imputare la vittoria dei "no" allo scarso interesse, all'indifferenza o addirittura alla mancanza di informazione di francesi e olandesi nei riguardi dell'importanza del processo di integrazione europea. Al contrario di quanto si era verificato in Irlanda nel 2001, – dove l'affluenza alle urne era stata bassa e la vittoria dei "no" era stata imputata all'astensione di larghe fasce dell'elettorato e quindi all'incomprensione da parte dell'opinione pubblica irlandese, prevalentemente filo-europea, dell'importanza di quella consultazione referendaria – in Francia e in Olanda la discussione pubblica sul Trattato costituzionale è stata ampia e accesa, ha coinvolto profondamente le forze politiche e l'opinione pubblica e ha costituito il tema dominante del dibattito politico dei mesi precedenti il voto. Inoltre, in questo caso, l'astensione veniva considerata dalla gran parte dei commentatori come favorevole ad una vittoria dei "si" e l'alta partecipazione a tutto vantaggio dei "no", a testimonianza di un'ostilità nei confronti del Trattato costituzionale ampiamente diffusa nell'elettorato di entrambi i paesi. Sono quindi da considerarsi improponibili le ipotesi di ripetizione dei referendum entro il novembre 2006, sull'esempio dell'esperienza danese e irlandese, che pure erano state avanzate, nelle settimane precedenti le votazioni, da Valéry Giscard d'Estaing, il presidente della Convenzione che ha redatto il testo del trattato, sulla base, evidentemente, della previsione di una vittoria dei "no", con margini relativamente ristretti e nel quadro di una bassa affluenza alle urne³. La nettezza dei risultati dei referendum rende inverosimile in Francia come in Olanda una rimonta dei "si" in assenza di una profonda revisione del testo del trattato.

Allo stesso modo risultano molto problematiche le ipotesi sulle possibili soluzioni da negoziare con gli Stati non ratificanti, una volta che il processo di ratifica venga completato in almeno quattro quinti dei 25 stati firmatari⁴. Nelle loro prime dichiarazioni, all'indomani della sconfitta dei "si" in Francia e in Olanda, il presidente della Commissione José Manuel Barroso e il presidente di turno del Consiglio europeo, il lussemburghese Jean Claude Juncker, hanno ribadito la volontà dell'Unione di andare

avanti con le procedure di ratifica fino all'ottobre 2006⁵. Solo allora si potrebbe vedere se i paesi non ratificanti saranno più di cinque, con la conseguenza del definitivo accantonamento del trattato, o se al contrario saranno meno, nel qual caso la questione dell'entrata in vigore del trattato e dei rapporti con i paesi non ratificanti verrebbe deferita al Consiglio europeo⁶. In questo modo Barroso e Juncker hanno tentato di minimizzare la vittoria dei "no" nel timore che i risultati di Francia e Olanda possano influenzare negativamente quei paesi che ancora devono ratificare il trattato per via parlamentare o referendaria⁷.

Queste dichiarazioni non possono però nascondere la gravità dei problemi aperti in seno all'Unione europea dalla mancata ratifica francese e olandese. Infatti, anche nell'ipotesi che, allo scadere del termine per il deposito degli strumenti di ratifica, i quattro quinti degli Stati membri avranno ratificato, non vi è nel trattato, né nelle dichiarazioni ad esso allegate, alcuna indicazione sulle decisioni che il Consiglio europeo dovrebbe prendere in merito al suo futuro⁸. L'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è ancora comunque subordinata alla regola della doppia unanimità – nella Conferenza intergovernativa e in sede di ratifica in ciascuno degli Stati contraenti – prevista dal art. 48 TUE⁹. Per non parlare del problema degli accordi da negoziare con i paesi non ratificanti, la cui soluzione, come abbiamo accennato, resta del tutto incerta e perciò difficile sia sotto il profilo politico, che sotto quello giuridico. Infatti, anche nel caso in cui alla fine siano solo la Francia e l'Olanda a non ratificare, difficilmente si potranno utilizzare, per questi due paesi, le cosiddette clausole *opting out*, negoziate con la Danimarca in seguito alla mancata ratifica del trattato di Maastricht e che attribuivano a questo paese uno *status* particolare dentro l'Unione¹⁰. Queste clausole, inserite a suo tempo in una dichiarazione comune degli Stati membri e del governo danese, prevedevano l'esonero della Danimarca da alcuni obblighi del trattato (in tema di difesa, giustizia, affari, interni, cittadinanza), che avevano contribuito a determinare la vittoria dei "no" nel referendum sulla ratifica. Questa strada sembra però molto difficile da intraprendere nella situazione attuale. L'impiego di clausole *opting out* venne negoziato nel caso della Danimarca in considerazione della vittoria di misura dei "no" al referendum e nella prospettiva di contribuire, in questo modo, all'esito positivo di un nuovo referendum indetto di lì a meno di un anno. Soprattutto, poi, – e questo mi sembra determinante – tali deroghe al trattato, se sono praticabili nel settore delle politiche, difficilmente potrebbero esserlo per le parti del Trattato costituzionale che riguardano le modifiche all'assetto istituzionale e le nuove procedure decisionali dell'Unione europea¹¹.

Neppure appare politicamente percorribile la strada della negoziazione con gli Stati non ratificanti di un loro *status* particolare fuori dall'Unione. E' da escludere che Francia e Olanda possano accettare un accordo che preveda la loro uscita dall'Unione, anche nella prospettiva di uno *status* particolare che pure vada al di là della mera associazione o della semplice adesione allo Spazio economico europeo. Un'ipotesi del genere, se è forse praticabile per gli Stati più piccoli e di più recente adesione, è politicamente irrealistica per la Francia e l'Olanda, paesi fondatori, troppo grandi e popolosi e soprattutto troppo importanti dal punto di vista politico ed economico per il processo di integrazione

europea.

Veniamo ora all'ipotesi di negoziare una revisione del Trattato costituzionale tenendo conto delle motivazioni emerse nelle campagne referendarie che hanno visto i "no" prevalere. Questo scenario, caldeggiato dagli esponenti politici che hanno sostenuto il "no" in Francia come in Olanda è stato seccamente respinto dai vertici dell'UE, che lo hanno ripetutamente definito irrealistico e impraticabile. Solo due giorni dopo il voto francese Barroso ha sottolineato l'assenza di un messaggio univoco nel fronte del "no": "alcuni dicono che l'Europa fa troppo mentre altri dicono che fa troppo poco, in particolare in campo sociale. Quale Europa dovremmo avere in mente nei negoziati-bis?"¹². L'avversità all'ipotesi di rinegoziazione del trattato è stata motivata principalmente con la debolezza, la contraddittorietà o addirittura l'irrazionalità delle ragioni di coloro che hanno votato "no".

Certamente questa tesi, sostenuta dalla gran parte degli esponenti politici europei favorevoli al trattato e avallata nelle analisi del voto presenti nei principali quotidiani italiani, è largamente opinabile. Essa cela in realtà la preoccupazione dei vertici dell'Ue di non pregiudicare ulteriormente le procedure di ratifica negli Stati che non le hanno ancora completate e che difficilmente potrebbero ratificare un trattato di cui già si pensa di rinegoziare parte del suo contenuto¹³. Ma soprattutto nasconde la vera ragione che si oppone all'ipotesi della rinegoziazione: l'attuale testo del Trattato costituzionale è il frutto di un lungo e difficile compromesso tra gli Stati, realizzatosi nella Convenzione e nella Conferenza intergovernativa. Una revisione che accogliesse, anche parzialmente, le ragioni del "no" francese e olandese altererebbe i termini di quel compromesso, implicando la rinegoziazione di altre parti del trattato e rendendo estremamente difficili e incerti tanto l'accordo tra gli Stati, quanto il buon esito delle procedure di ratifica in altri paesi¹⁴.

In tutti i casi sembrano totalmente impraticabili sia l'ipotesi dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale per i soli paesi ratificanti alla data del 1o novembre 2006 (sempre che a completare le procedure di ratifica siano almeno quattro quinti degli stati firmatari, il che oggi non appare affatto scontato), sia l'ipotesi di una sua rinegoziazione. Tutto questo, a mio parere, è da imputarsi principalmente all'inadeguatezza del procedimento di redazione, di approvazione e di ratifica del trattato, e alla totale imprevidenza con cui esso è stato pensato e attuato, senza prendere in seria considerazione la possibilità di una mancata ratifica da parte di uno o più Stati membri.

3. In questa situazione l'ipotesi più realistica è quella del definitivo accantonamento del trattato che, come ha dimostrato anche il fallimento del Consiglio europeo di Bruxelles, appare oggi alle stesse istituzioni dell'Ue e ai governi degli Stati membri tanto inevitabile quanto inconfessabile. Come spiegare altrimenti la decisione di rinviare al primo semestre 2006 ogni valutazione dei risultati del processo di ratifica e soprattutto le decisioni riguardanti le sorti del Trattato costituzionale?¹⁵ Il periodo di riflessione che, da qui alla primavera del 2006, dovrebbe consentire di trovare soluzioni comuni al riguardo sembra piuttosto un modo per diluire nel tempo gli effetti traumatici dell'accantonamento definitivo del Trattato e della crisi della prospettiva di integrazione da esso prefigurata¹⁶.

Ne è prova, del resto, il mancato accordo sul rifinanziamento del bilancio comunitario per gli anni 2007-2013. Gli Stati membri, di fronte alla proposta della Commissione che fissava il contributo degli Stati per i prossimi sette anni all' 1,26% del prodotto interno lordo dell'Unione e a quella intermedia del Parlamento europeo che proponeva uno stanziamento dell'1,18, non sono riusciti a trovare un compromesso nemmeno sulla bozza della Presidenza lussemburghese, che rivedeva al ribasso il bilancio comunitario, prevedendo un drastico contenimento delle spese all' 1,06% del prodotto interno lordo dell'Unione¹⁷. Se è pur vero che sul fallimento di Bruxelles ha pesato l'intransigenza di alcuni Stati, mi sembra però che sulla mancata approvazione del bilancio abbia inciso profondamente il tramonto della prospettiva di una nuovo assetto istituzionale, delineato nel Trattato firmato a Roma, che avrebbe dovuto garantire il funzionamento dell'Europa a 25 per gli anni a venire.

La crisi politica che vive oggi l'Unione europea è insomma, almeno in parte, il frutto della mancanza di alternative, sia sul piano giuridico che su quello politico, al definitivo accantonamento del trattato. Al di là delle questioni riguardanti il contenuto del Trattato costituzionale, che hanno indotto francesi e olandesi a rifiutarne la ratifica e sulle quali non intendo soffermarmi, tre elementi, riguardanti il procedimento di redazione, di approvazione e di ratifica, hanno contribuito a mio parere, a determinare la profondità della crisi: a) il fallimento del "metodo Convenzione", cioè dell'istituzione di apposite Convenzioni per l'elaborazione dei progetti di revisione dei trattati europei; b) l'assenza di alternative politiche e giuridiche praticabili, per gli Stati non ratificanti e per l'Ue stessa, nel caso di fallimento anche parziale delle procedure di ratifica; c) l'obsolescenza, infine, in un'Unione che ha raggiunto ormai i venticinque Stati membri, del meccanismo della doppia unanimità, nella CIG, e nelle ratifiche nazionali per l'entrata in vigore del trattato.

Innanzitutto il metodo delle Convenzioni, che costituisce la maggiore novità in materia di revisione dei trattati europei espressa negli ultimi anni dal processo di integrazione, ha evidenziato in questa vicenda tutti i suoi limiti. A questo proposito le critiche formulate dalla dottrina sulla composizione e sullo svolgimento dei lavori della Convenzione per il futuro dell'Europa possono essere ricondotte a due diverse e contrapposte prospettive.

Un primo orientamento, che accomuna anche sensibilità molto diverse sul tema, critica radicalmente il "metodo Convenzione", e soprattutto il carattere non rappresentativo di questo organismo, i cui membri non sono stati eletti dai cittadini dell'Unione, ma scelti in parte dal Parlamento europeo, in parte dai parlamenti e dai governi nazionali e in parte dalla Commissione. I membri della Convenzione non hanno un diretto mandato popolare e non sono quindi responsabili politicamente per il loro operato nei confronti dei cittadini dell'Unione¹⁹. Inoltre il metodo di lavoro basato sull'approvazione per consenso, senza ricorrere al voto, rischia sempre di produrre norme dal contenuto generico o ambiguo o di portata limitata. Infine si criticano gli eccessivi poteri del Presidium sull'elaborazione del testo, nella determinazione degli ordini del giorno e sulle modalità di svolgimento della discussione²⁰. In alternativa al metodo della Convenzione alcuni evocano l'idea di un'assemblea costituente liberamente eletta dai cittadini dell'Unione come necessario presupposto per la nascita Costituzione europea²¹.

Un secondo orientamento, invece, valuta positivamente l'esperienza delle Convenzioni –

specie la prima – per l’efficienza e la trasparenza dei lavori e per la capacità di questo organo di superare la logica degli interessi nazionali che ha sempre caratterizzato i lavori delle conferenze intergovernative²². D’altra parte, le diversità tra Convenzione e CIG, quanto alla composizione e ai metodi di lavoro dei due organismi, che avevano fatto la fortuna della prima Convenzione incaricata di redigere la Carta dei diritti fondamentali, si sono, secondo questa impostazione, fortemente ridimensionate nell’esperienza della seconda. L’eterogeneità della composizione della prima Convenzione, di cui facevano parte soprattutto giuristi senza specifico mandato, ha ceduto il passo, nelle designazioni governative come in quelle parlamentari per la nuova Convenzione, ad una composizione tutta politica, in alcuni casi diretta espressione dei governi nazionali²³. L’accentuato ruolo del Presidium, poi, ha soffocato la discussione tra i “convenzionali” impedendo un confronto ampio e approfondito su tutte le parti di testo. Infine, è proprio nelle riunioni della presidenza, svoltesi sempre a porte chiuse, che si è condotta la trattativa più importante sulla riforma del sistema istituzionale dell’Ue, sotto l’influenza determinante dei governi e in modo “non molto dissimile dagli accordi propri di una Conferenza intergovernativa”²⁴. Questa serie di elementi ha determinato una deriva “intergovernativa” dei lavori della Convenzione che ha avuto pesanti conseguenze nella redazione finale del trattato.

Facendo tesoro delle critiche formulate da questi due diversi orientamenti e alla luce dei risultati dei referendum francese e olandese si possono esprimere alcune considerazioni sul metodo della Convenzione nella redazione del Trattato costituzionale e per la revisione dei trattati in generale. Innanzitutto, la deriva intergovernativa della seconda Convenzione è il frutto del ruolo ancora centrale della CIG nel procedimento di redazione e approvazione del Trattato costituzionale. Il fatto che i governi siano liberi di modificare il progetto redatto dalla Convenzione – che assume il carattere di una semplice raccomandazione da trasmettere alla CIG – senza nemmeno un aggravio procedurale²⁵ e che debbano, al contempo, approvare all’unanimità tale revisione, si riflette inevitabilmente sui lavori di una Convenzione di cui fanno parte anche rappresentanti governativi. In questo quadro il metodo di approvazione per consensus utilizzato dalla Convenzione, con tutte le conseguenze negative che esso comporta, appare inevitabile: il voto sulle diverse proposte così come un voto a maggioranza dei membri della Convenzione sulla approvazione definitiva del testo sarebbe stato, infatti suicida per un testo che avrebbe dovuto, poi, essere accolto all’unanimità nella CIG²⁶.

Sembra dunque improprio parlare di democratizzazione della procedura di revisione dei trattati quando parliamo del metodo della Convenzione. La sola democratizzazione possibile, oltre che non votata al fallimento, della procedura di revisione dei trattati dovrebbe insomma consistere nel suo affidamento ad un organo – Parlamento europeo o un’apposita convenzione – direttamente rappresentativa dei cittadini europei e perciò sottratta al controllo diretto dei governi. Se l’illusione di questo metodo era quello di superare la dinamica degli interessi nazionali propria della CIG, i lavori della Convenzione Giscard per il futuro dell’Europa e le profonde modifiche apportate al testo del trattato dalla successiva Conferenza intergovernativa ne hanno sotto questo aspetto minato la

credibilità. Le sorti del progetto di trattato costituzionale approvato dalla Convenzione hanno, infatti, mostrato come l'opinione pubblica dei paesi dell'Unione non abbia percepito i lavori di questo organismo non elettivo come meno lontani delle trattative riservate che si svolgono nella CIG tra i capi di stato e di governo dei 25 Stati dell'Ue. L'esito dei referendum francese e olandese ha decretato, insomma, il fallimento del metodo delle Convenzioni, non solo perché ha reso probabile l'accantonamento di un trattato che prevede per la revisione ordinaria l'istituzionalizzazione di tale metodo, ma anche perché questa particolare procedura di revisione non ha conferito al Trattato costituzionale quel surplus di credibilità politica che gli sarebbe servita nelle procedure di ratifica nazionali²⁷.

4. Le soluzioni prospettate in caso di mancata ratifica di uno o più Stati membri erano affidate, come si è visto, ad una serie di condizioni che avrebbero dovuto permettere la riuscita di un negoziato, con gli Stati non ratificanti, in un successivo Consiglio europeo come previsto dalla Dichiarazione 30: condizioni che avrebbero permesso agli Stati ratificanti di costringere i governi dei paesi che avessero incontrato difficoltà in tali procedure, a scegliere tra il recesso dall'Unione, la ratifica del trattato e una serie di scenari alternativi basati sulle integrazioni differenziate. Nessuna di queste condizioni, alla luce dei risultati dei referendum francese e olandese, si è avverata²⁸.

La debolezza di queste soluzioni è da rintracciarsi non solo nell'evidente disparità che esse sottintendono tra il peso del "no" francese e olandese alla ratifica e quello sempre possibile della Danimarca, dell'Irlanda o al limite del Regno Unito, ma soprattutto nell'improponibilità politica dell'alternativa tra recesso e ratifica per i governi degli Stati non ratificanti e per le stesse istituzioni dell'Unione europea. La mancanza di una terza soluzione formalizzata nel trattato, valida per tutti i 25 Stati firmatari e non solo per alcuni, che potesse conciliare la mancata ratifica del nuovo trattato senza costringere il paese non ratificante a uscire dall'Unione, è da imputare: a) alle scelte compiute in merito durante la redazione del testo; b) ad un atteggiamento radicato nelle istituzioni europee sulla natura delle procedure di ratifica; c) al principio della doppia unanimità in sede di revisione dei trattati che, come vedremo, costituisce uno degli elementi maggiormente connotativi dell'esperienza comunitaria.

Quanto alle scelte compiute durante la redazione del testo va segnalato che la parte IV del Trattato costituzionale, che contiene appunto le norme riguardanti le modalità di ratifica, di entrata in vigore e di revisione del trattato, è stata approvata dalla Convenzione in tutta fretta, insieme con l'intero testo del Trattato, senza che dal Presidium fosse rimessa al plenum, come chiedevano molti membri della Convenzione, nelle settimane di breve ripresa dei lavori tra il Consiglio europeo di Salonicco e la consegna definitiva del nuovo progetto di trattato²⁹. Ciò testimonia, quantomeno, la superficialità con la quale si è affrontato il problema in sede di redazione. Forse il modo migliore per evitare la crisi attuale era quello di includere nel testo del nuovo trattato solo la parte propriamente costituzionale riguardante i principi, la carta dei diritti fondamentali e le nuove regole sul funzionamento delle istituzioni dell'Unione³⁰. In questo modo la parte III del Trattato costituzionale, riguardante le politiche e le azioni interne, che rappresenta il cosiddetto *acquis communautaire*, avrebbe potuto rimanere negli attuali trattati vincolanti per tutti gli

stati, facilitando la conclusione di accordi specifici volti a conferire ai paesi non ratificanti uno status particolare nelle relazioni con la nuova Unione³¹.

D'altra parte l'atteggiamento delle istituzioni europee, per le quali il buon esito delle procedure di ratifica, anche quando queste si svolgono attraverso referendum popolari, è affidato alla esclusiva responsabilità dei governi degli Stati firmatari, è sicuramente conforme alla natura pattizia del nuovo trattato, per il quale non contano le modalità con cui si svolgono le procedure di ratifica, ma la loro positiva conclusione. Un atteggiamento, questo, che non sembra però adeguato alle ambizioni di un "processo costituente europeo" che non ha visto, in nessuna delle fasi di redazione e di approvazione del Trattato costituzionale, la partecipazione dei cittadini dell'Unione e che tenta di recuperare nei referendum nazionali sulle ratifiche quella legittimazione democratica assente nella sua fase di formazione.

Non sorprende, in questo quadro, che sia irrealistico pensare di costringere i governi di Francia e Olanda a recedere dall'Unione o a ratificare comunque il Trattato costituzionale, così nettamente respinto dai cittadini di questi due paesi, come se la mancata ratifica fosse opera di questi governi improvvisamente diventati euroscettici e come se le procedure di ratifica dei trattati fossero nell'esclusiva disponibilità degli esecutivi e non invece affidati, come fortunatamente è, alla approvazione dei Parlamenti nazionali, il più delle volte con maggioranze rinforzate, talvolta precedute da consultazioni referendarie come nel caso Francia e Olanda. In questo caso la realtà si è incaricata di smentire anche questo tipo di prospettive. I governi olandese e francese si sono impegnati totalmente nella campagna per il "Sì" alla ratifica del trattato, tanto che la vittoria dei "No" è stata considerata un voto di sfiducia non solo nei confronti della costruzione europea, ma anche e forse soprattutto un voto contro le politiche di questi governi. Dichiarare, come hanno fatto i vertici dell'Unione all'indomani delle due consultazioni referendarie, che della mancata ratifica del trattato sono responsabili esclusivamente i governi di quegli Stati, significa non comprendere che la posta in gioco nei referendum olandese e francese non era solo la credibilità di quei governi, ma la legittimazione democratica dell'intero processo costituente europeo.

5. Il terzo elemento sul quale riflettere è quello che riguarda il mantenimento del principio – sancito nel art. 236 del Trattato CE, ribadito nel 1976 dalla Corte di giustizia e oggi contenuto nell'art. 48 TUE – della doppia unanimità di tutti gli Stati membri in sede di approvazione e di ratifica del Trattato costituzionale³². Non vi è stata, a questo proposito nessuna innovazione rispetto al passato³³, nessuna modifica irrituale del precedente trattato, in altre parole nessuna rottura "costituente", che prevedesse il superamento dell'art. 48 TUE e l'entrata in vigore del nuovo trattato anche senza l'approvazione o la ratifica di uno o più degli Stati membri³⁴. Uno scenario questo che non sembra essere stato neanche preso in seria considerazione, né nei lavori della Convenzione, né in quelli della Conferenza intergovernativa, poiché il principio della doppia unanimità è ancora considerato un requisito indispensabile per la legittimità politica di un processo di integrazione europea, che si basa ancora oggi sull'esigenza di assicurare l'uguaglianza e la perfetta identità di volontà tra tutti gli Stati membri³⁵. Ma questo è precisamente il segno

inequivoco del carattere internazionale anziché costituzionale che tuttora viene associato al processo costituente europeo. Un principio, quello della doppia unanimità, del quale va sottolineata la peculiarità non solo rispetto alle procedure di revisione solitamente previste nelle costituzioni, ma anche in relazione alle norme di diritto internazionale generale sulle procedure di modifica dei trattati multilaterali, nonché al contesto degli attuali Statuti delle principali organizzazioni internazionali, i quali prevedono di solito la regola della maggioranza, sia pure in vari modi rinforzata, per la loro revisione³⁶. La crisi attuale nella quale è piombata l'Unione è, insomma, da imputarsi anche a quello "scarto" che secondo Cesare Pinelli si è prodotto "tra lo stadio molto avanzato di costituzionalizzazione cui l'Unione è pervenuta e la rinuncia alla regola della maggioranza per la revisione dei trattati"³⁷. Il mantenimento di un principio che rende gli attuali Stati membri padroni "per sempre" dei trattati sull'Unione poteva essere congeniale all'Europa a sei dei primi anni della CEE, ma si è rivelato obsoleto e disastroso per sorti dell'Europa a 25 e per il suo Trattato costituzionale.

Non si sono dunque voluti affrontare i problemi legati alla possibile sopravvivenza dei precedenti trattati, anche per i paesi che non avessero approvato in sede di ratifica il nuovo Trattato costituzionale³⁸. In questo modo però si è legata la riuscita dell'intero processo alla necessaria unanimità in sede di ratifica, nella speranza, evidentemente mal riposta, che eventuali problemi sarebbero sorti nei paesi più piccoli o di recente adesione e perciò risolvibili attraverso un apposito negoziato nel Consiglio europeo. Tutto ciò non tenendo sufficientemente conto dei problemi creati dall'adesione di dieci nuovi paesi, da venticinque differenti e non contestuali procedure di ratifica, dalla crisi economica che ha colpito i paesi che hanno aderito all'Euro, i cui cittadini, tradizionalmente europeisti, non vedono più nell'Unione uno strumento di sviluppo economico, ma la causa dell'indebolimento dei sistemi di protezione sociale e della perdita del proprio potere d'acquisto³⁹.

La scelta di molti Stati di puntare su una legittimazione popolare della ratifica del Trattato costituzionale, attraverso referendum consultivi o vincolanti, lungi da restituire credibilità al processo di approvazione del nuovo trattato, ha accentuato queste difficoltà e ha aperto una notevole contraddizione: da una parte i cittadini dei paesi dove si è svolto il referendum sulla ratifica hanno votato su un testo al quale non erano date alternative possibili, dall'altra il loro voto contrario implicava non solo la mancata partecipazione del loro paese, ma poteva impedire la nascita di un nuovo ordinamento pattizio per tutti gli altri Stati contraenti.

Quando si riproporrà l'ipotesi di dotare l'Unione europea di una Costituzione, o di un Trattato che dir si voglia, che ne cambi profondamente la natura e le competenze, non si potranno eludere questi problemi che hanno contribuito al fallimento del Trattato costituzionale. Si dovranno affrontare le questioni relative alla legittimazione e all'autonomia del soggetto incaricato della redazione, alle forme di partecipazione di tutti i cittadini dell'Unione nelle fasi di formazione e approvazione del nuovo testo normativo, prospettare agli Stati che non vogliono aderirvi opzioni alternative giuridicamente e politicamente valide, superare, infine, il requisito dell'unanimità degli Stati membri, in sede di approvazione e di ratifica, previsto dagli attuali trattati.

1) Al Consiglio europeo di Bruxelles i capi di stato e di governo hanno adottato una Dichiarazione (consultabile all'indirizzo: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/consiglio_europeo_16_170605/doc/dichiarazione_capi_stato.pdf) nella quale affermano che la valutazione del processo di ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è rinviata al primo semestre del 2006. I leaders europei pur non mettendo in discussione "la validità della prosecuzione dei processi di ratifica", considerano necessario un "periodo di riflessione" per consentire che si svolga in tutti i paesi "un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici". Di fatto tutte le decisioni riguardanti le sorti del Trattato costituzionale bocciato dal voto degli elettori francesi e olandesi vengono rinviate di un anno. Hanno contribuito a questo esito l'annuncio del governo inglese, la settimana precedente il vertice di Bruxelles, del rinvio a data da destinarsi del referendum fissato per settembre in Gran Bretagna e l'intenzione espressa dai governi di Danimarca, Repubblica Ceca e Irlanda di rinviare le proprie consultazioni referendarie.

2) Il primo referendum danese, del 2 giugno 1992, sulla ratifica del Trattato di Maastricht, vide prevalere i "no" con il 50,7% dei voti. Nel secondo referendum, svoltosi nel maggio dell'anno successivo, i "sì" vinsero con il 56,8% dei voti. In Irlanda, invece, nel primo referendum, del 7 giugno 2001, sulla ratifica del Trattato di Nizza votarono 34,79% degli elettori e i "no" prevalsero con il 53,87% dei voti. Nel secondo referendum, del 19 ottobre 2002, l'affluenza alle urne aumentò notevolmente arrivando al 49,47% e i "sì" prevalsero con il 62,89% dei voti.

3) Costituzione Ue: la Germania dice sì. Giscard: se in Francia vince il No, nuovo referendum, in (http://www.webgiornale.de/2005/maggio%202005/Webgiornale%2030-05-05.htm#_Toc105201069).

4) Per una dettagliata analisi di queste possibili soluzioni e di altre iniziative esperibili in caso di mancata ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa si veda G.L. Tosato – E. Greco, Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del Trattato Costituzionale per l'Europa, documento presentato nell'ambito del seminario organizzato dall'Istituto affari internazionali a Roma il 15 novembre 2004, (consultabile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0417i.pdf>); Id., Costituzione europea: come procedere se Francia e Paesi Bassi votano no, documento dell'Istituto affari internazionali, Roma, 20 maggio 2005, (consultabile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0503.pdf>); S. Kurpas, What could be saved from the european Constitution if ratification fails? The problems with a 'Plan B', in "CEPS Policy Brief", n. 70, maggio 2005.

5) Dichiarazione congiunta dei Presidenti delle tre istituzioni, Borrell, Juncker, Barroso: avanti con le ratifiche, Bruxelles 1 giugno 2005, in (<http://www.europarl.it/content.asp?dismode=article&apage=2&artid=405>).

6) Questa posizione si basa sul testo della Dichiarazione n. 30 allegata al trattato: "La Conferenza prende atto che, se al termine di un periodo di due anni a decorrere della firma del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa i quattro quinti degli Stati membri

hanno ratificato detto trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo”.

7) Secondo L.S. Rossi, *La crisi dell’Ue e le strade possibili per uscirne*, in www.federalismi.it, 13/2005, p. 2, è sicuramente “inutile e pericoloso negare la crisi in atto o minimizzarla, procedendo come se (quasi) nulla fosse successo e sperando che il semplice passare del tempo risolva tutti i problemi. Limitarsi ad affermare che non esistono “piani B” purtroppo non sarà sufficiente a resuscitare il “piano A””. Invece, G.L. Tosato- E. Greco, *Costituzione europea*, cit., sulla base della dichiarazione 30, giudicano la prosecuzione delle procedure di ratifica utile e doverosa, sia per ragioni giuridiche, che per ragioni politiche.

8) A questo proposito lo stesso articolo IV-447 del trattato, riguardante la “ratifica e l’entrata in vigore”, così come la Dichiarazione n. 30 non forniscono alcuna chiara indicazione. La dichiarazione citata ha la portata di un mero impegno politico per gli Stati contraenti a tentare di negoziare una soluzione in Consiglio. Ma come ci segnala ancora L.S. Rossi, cit., p. 3, “è bene non illudersi sui poteri del Consiglio europeo. Sicuramente non potrà sostituire la propria voce a quella dei popoli che hanno detto no: né il diritto europeo, né le Costituzioni nazionali, né infine i principi elementari della democrazia glielo consentirebbero. Bisogna prendere atto che abbiamo già oggi un’Europa dei sì e un’Europa dei no ed è immaginabile che questo divario si allarghi ulteriormente con le nuove consultazioni. Taluno spera che, compiuto il giro delle ratifiche, gli Stati del Sì riescano a convincere gli Stati del No a cambiare idea, accettando il Trattato costituzionale in una seconda consultazione. Ma riesce veramente difficile credere che questo sia possibile”. Ben diversa era la portata di analoghe “clausole di flessibilità” contenute nel progetto Spinelli del 1984 e nel progetto Herman del 1994. Questi due progetti escludevano esplicitamente il requisito della unanimità degli stati ratificanti per l’entrata in vigore del trattato. Questa si sarebbe comunque realizzata allorché il trattato fosse stato ratificato da una maggioranza degli Stati membri rappresentante i 2/3 (art. 82 secondo comma del progetto Spinelli) o i 4/5 (art. 47 del progetto Herman) della popolazione dell’intera Comunità.

9) L’art. 48 TUE, che regola la procedura di revisione dei trattati, prevede che “il governo di qualsiasi Stato membro e la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti tesi 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 dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio al fine 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 rispettive norme costituzionali”. Sulle decisioni da prendere nel Consiglio europeo previsto dalla dichiarazione 30 si veda G. De Minico, *L’approvazione e la ratifica del Trattato costituzionale*. La questione del “referendum”, in *La Costituzione europea*. Un primo commento, (a cura di F. Bassanini e G. Tiberi), il Mulino, Bologna 2004, pp. 235-248, secondo la quale “gli esiti di questa eventuale concertazione politica confermano la vigenza della regola dell’unanimità. E ciò perché o il Consiglio europeo riesce a

convincere gli Stati europei a ratificare, allora l'unanimità è raggiunta anche se a seguito di un faticoso negoziato. Oppure non vi riesce, e in questo caso due scenari si potranno dare: o gli Stati dissenzienti recederanno, allora la modifica è come se passasse all'unanimità, solo che questa è a ranghi ridotti, perché i ratificanti sono in numero inferiore rispetto agli originari contraenti. Oppure, nel caso gli Stati dissenzienti non volessero né ratificare né recedere, potrebbero i consenzienti recedere dal trattato e stipulare tra di loro altro patto che includa le modifiche di cui si discuteva, ma anche in questo caso il nuovo Trattato avrebbe conseguito l'unanimità" (ivi, p. 238, n. 2).

10) Secondo G.L. Tosato – E. Greco, *Riflessioni in tema di ratifica*, cit., p. 14: "questa opzione sarebbe preferibile rispetto alle altre ove un solo paese non ratificasse il Trattato e la maggioranza dei "no" non fosse troppo ampia, come appunto nel caso precedente della Danimarca".

11) Institut universitaire européen, *Réformer les procédures de révision des Traités. Deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne remis le 31 juillet 2000 à la Commission européenne*, Firenze 2000, pp. 16, (consultabile all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/repoflo_fr2.pdf). G.L. Tosato – E. Greco, *Riflessioni in tema di ratifica*, cit., p. 14; A. Gattini, *Questioni di metodo nella revisione dei trattati*, in *Verso la Costituzione europea. Atti dell'incontro di studio*, Urbino 17 giugno 2002, Giuffrè, Milano 2003, pp. 104-105.

12) Intervista al presidente della Commissione a cura di F. Papitto, Barroso: "Rispettiamo Parigi ma la Carta Ue non si rinegozia, *la Repubblica*, 31 maggio 2005, p. 7.

13) Il primo ministro danese Anders Fogh Rasmussen ha evidenziato questo problema sin dai primi di giugno. Secondo Rasmussen, il Consiglio europeo di Bruxelles avrebbe dovuto esprimersi chiaramente sulle sorti del Trattato costituzionale. Senza un chiarimento – ha spiegato il primo ministro danese a margine dei lavori del Consiglio – il referendum in Danimarca sarebbe controproducente: "non posso sottomettere il Trattato costituzionale al voto in Danimarca se poi in seguito il testo sarà cambiato", in *Ue incartata. Candidature nel freezer, il manifesto*, 17 giugno 2005, p. 6.

14) S. Kurpas, *What could be saved*, cit., p. 1; L.S. Rossi, *La crisi dell'Ue*, cit., p. 6; G.L. Tosato- E. Greco, *Costituzione europea*, cit., pp. 6-7.

15) Così la Dichiarazione dei capi di stati e di governo adottata al termine del vertice di Bruxelles secondo la quale: "Ci diamo appuntamento nel primo semestre 2006 per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali e decidere sul seguito del processo".

16) Vi è in questa scelta la presa d'atto della decisione del governo inglese di rinviare a data da destinarsi il referendum sulla ratifica originariamente fissato per settembre e dell'analoga intenzione espressa dai governi di Danimarca, Irlanda, Portogallo, Polonia e Repubblica ceca. Infatti se nella Dichiarazione il periodo di riflessione serve a "consentire in ciascuno dei nostri paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti e i partiti politici" e viene ribadito che "i recenti sviluppi non rimettono in questione la validità della prosecuzione dei processi di ratifica", i governi convengono "che il calendario della ratifica in vari Stati membri sarà adeguato, se necessario, alla luce di tali sviluppi e in base alle circostanze in detti Stati membri".

17) Per maggiori dettagli sulle diverse proposte si veda Lo scontro istituzionale sul

bilancio dell'UE. Le proposte della Commissione, del Parlamento europeo e della presidenza lussemburghese. La posizione britannica. (a cura di G. Bucci e L. Patrino), in *Notizie*, 16 giugno 2005, in questa stessa rivista.

18) Per un'analisi delle ragioni della vittoria del "No" in Francia e in Olanda legate al tema della "Costituzione" europea e ai contenuti del trattato si veda il commento di F. Bilancia, *Referendum, populismo e moneta unica*. A proposito della costituzione europea, in questa stessa rivista.

19) G. Azzariti, *La Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *"Rivista di diritto pubblico europeo"*, 1-2, 2002, p. 15.

20) *Ibidem*. Secondo A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., p. 107: "la pratica del consensus, infatti, se presenta il vantaggio di individuare con una certa facilità una base comune, presenta però anche lo svantaggio di produrre talvolta norme dal contenuto generico o ambiguo o di portata limitata. L'opportuna ricerca di soluzioni condivise non può andare a discapito di un confronto approfondito e non può risolversi in un'armonia di facciata, soprattutto allorché si tratta di discutere e decidere questioni di principio". Critica la regola del consensus anche il rapporto dell'Institut Universitarie européen, *Réformer les procédures de révision*, cit., p. 26.

21) G. Ferrara, *Verso la Costituzione europea?*, in *"Diritto Pubblico"*, n. 1, 2002, pp. 169-171 e 174; M. Dogliani, *Revisione dei trattati o processo costituente?*, in *"Questione giustizia"*, n. 2, 2000, p. 312

22) E. Paciotti, *Un inedito processo di "costituzionalizzazione"* in F. Petrangeli, (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Potenzialità e limiti del nuovo ordinamento dell'Unione*, Ediesse, Roma 2004, pp. 26-29. C. Pinelli, *Ratifica e referendum: verso la conclusione del processo costituente europeo?*, in *"Politica del diritto"*, n. 1, marzo 2005, p. 74.

23) Basti pensare alla presenza nella Convenzione per il futuro dell'Europa, in rappresentanza dei governi, di politici come Ana de Palacio, Gianfranco Fini, Joschka Fischer, Dominic de Villepin, che ricoprivano durante i lavori della Convenzione cariche di rilievo negli esecutivi dei rispettivi paesi. La loro presenza ha accentuato secondo E. Paciotti, *Un inedito processo*, cit., p. 33, una certa deriva intergovernativa soprattutto negli ultimi mesi di lavoro della Convenzione.

24) *Ibidem*.

25) Sul punto si veda G. Busia, *Ammissione di nuovi Stati, recesso dall'Unione e revisione del Trattato costituzionale*, in *La Costituzione europea*, cit., pp. 259-260, che, a proposito dell'istituzionalizzazione del metodo della Convenzione nel nuovo Trattato costituzionale, critica l'assenza di un aggravio procedurale nel caso in cui la CIG intenda discostarsi dalle raccomandazioni adottate nella Convenzione.

26) Secondo E. Paciotti, *Un inedito processo*, cit., p. 36, "non sarebbe stata infatti ragionevolmente sostenibile una decisione a maggioranza dei membri della Convenzione, che avrebbe potuto mettere in minoranza i rappresentanti dei governi di alcuni dei maggiori Stati membri, condannando così il testo al certo fallimento, quando fosse stato sottoposto all'approvazione della Conferenza intergovernativa, ancora "padrona" dei Trattati".

27) La vicenda della seconda convenzione ha messo in evidenza, a mio parere, i grandi

limiti di tale metodo. Superare la dinamica degli interessi nazionali mi sembra possibile solo nella misura in cui, da un lato, l'organo incaricato della redazione del trattato possa considerarsi autonomo, nella composizione dei suoi membri, dai governi degli Stati membri, dall'altro i testi prodotti da un tale organo dovrebbero essere approvati o respinti nella loro integrità senza la possibilità di nuove modifiche da parte della CIG. In questa ottica affidare il compito di scrivere la Costituzione dell'Europa o comunque un'ampia e profonda revisione dei Trattati istitutivi al Parlamento europeo o ad un altro organo costituito ad hoc, direttamente rappresentativo dei cittadini dell'Unione mi sembrerebbe la soluzione più lineare. Infatti conferirebbe al Parlamento di Strasburgo un ruolo centrale nel difficile processo di integrazione politica dei paesi dell'Unione, ridimensionando il ruolo dei governi e colmando quel deficit democratico, ancora presente nella procedura di redazione del trattato costituzionale, che ha comunque pesato nel parziale fallimento delle procedure di ratifica e nell'attuale crisi dell'Unione europea.

28) Sul punto si veda L.S. Rossi, *La crisi dell'Ue*, cit., p. 5, secondo la quale “bisogna realisticamente ammettere che il no francese rappresenta al momento un ostacolo quasi insormontabile non solo all'entrata in vigore della Costituzione (o almeno di questa costituzione), ma anche alla praticabilità di scenari alternativi basati sulle integrazioni differenziate. Quando la Costituzione europea è stata firmata l'ipotesi che qualche Stato non la ratificasse già appariva realistica. Astrattamente, a seconda dei paesi che l'avessero rifiutata, potevano immaginarsi diversi scenari: cooperazioni rafforzate, cooperazioni internazionali, applicazioni informali della costituzione, protocolli opting out, recesso dai trattati esistenti e conclusioni di accordi di partenariato privilegiato [...]. Tuttavia questi scenari erano pensati immaginando che i Paesi che avrebbero respinto la Costituzione sarebbero probabilmente stati il Regno Unito o la Danimarca, e che vi fosse pur sempre un nucleo di testa di Paesi che volessero proseguire nel cammino dell'integrazione costituzionale. Ma riesce difficile immaginare tale nucleo senza la Francia, che da sempre, assieme alla Germania (e sino ai tempi non lontanissimi anche all'Italia) è stata il motore del nucleo di testa dell'integrazione europea”.

29) La vicenda è ben ricostruita da E. Paciotti, *Un inedito processo*, cit., p. 35.

30) Questa proposta venne formulata, a proposito della riorganizzazione dei trattati europei, da R. von Weizsacker, J-L. Dehaene, D. Simon, *Implicazioni istituzionali dell'allargamento. Rapporto alla Commissione europea*, Bruxelles, 18 ottobre 1999, pp. 12-13, (consultabile all'indirizzo: http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_it.pdf) meglio noto come Rapporto dei “tre saggi”. Il rapporto legava questa soluzione all'esigenza di introdurre una maggiore flessibilità nelle procedure di revisione dei trattati, che permettesse di superare, almeno per le disposizioni riguardanti le politiche, il rigido principio dell'unanimità in sede di revisione. Questa ipotesi, aveva raccolto molte adesioni sia nel mondo scientifico che presso le istituzioni dell'Ue, tanto che sembrava la soluzione più probabile. La proposta fu ripresa nel parere della Commissione del 26 gennaio 2000, *La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento*, Com (2000), 34, nella Relazione sulla costituzionalizzazione dei trattati, presentata dalla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo dell'ottobre 2000, e infine nei rapporti del IUE di Firenze alla Commissione: Institut Universitarie européen, *Réformer les procédures de révision*, cit., p. 27; Id., *Un trattato fondamentale per L'unione europea. Studi sulla*

riorganizzazione dei trattati, presentato alla Commissione il 15 maggio 2000, in *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, a cura di U. De Siervo, il Mulino, Bologna 2001, pp. 261 e sgg.; in questo stesso volume L. Scaffardi, *La riorganizzazione dei Trattati e il progetto del Centro Schuman*, pp. 105-123, ci fornisce uno sguardo d'insieme su tutti questi documenti. Sul tema si vedano inoltre i più recenti commenti di C. Pinelli, *Ratifica e referendum*, cit., p. 73; G. Busia, *Ammissione di nuovi Stati*, cit., pp. 257-258.

31) Una soluzione questa simile a quella contenuta nell'art. 7 del progetto Spinelli del 1984, che nel caso di entrata in vigore del nuovo trattato con la ratifica di una maggioranza degli Stati membri (art. 82), prevedeva la per gli Stati non ratificanti la conservazione dei diritti derivanti dall'*acquis communautaire*. Commenta positivamente questa soluzione J.P. Jacquè, *Cours général de droit communautaire*, in *Collected courses of the Academy of European Law*, 1990, vol I, 1, p. 271.

32) Nella Causa 43/75, *Gabrielle Defrenne c. SA Sabena (Defrenne II)*, sentenza dell' 8 aprile 1976 in *Raccolta*, 1976, pp. 455 sgg., la Corte di giustizia ha affermato la rigidità della procedura di revisione prevista dall'art. 236 dell'allora Trattato istitutivo della Comunità europea. La disciplina per la modifica dei trattati europei non sarebbe in nessun caso derogabile. A questo proposito osserva A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., pp. 97-98: "la Corte si è volutamente posta in un'ottica diversa da quella propria del diritto internazionale generale, il quale ribadisce il principio della libertà della forma degli emendamenti e consente agli Stati parte di un trattato di derogare alle sue norme attraverso un *unanime actus contrarius*". Ritroviamo il principio della doppia unanimità anche nelle nuove procedure per la revisione contenute nel Trattato costituzionale agli artt. IV-443, IV-444 e IV-445. L'auspicata differenziazione delle procedure non ha comportato il superamento dell'unanimità nemmeno nelle revisioni semplificate come auspicavano i molti documenti prodotti negli anni scorsi, sul tema della riorganizzazione dei trattati, citati nella nota precedente.

33) L'art. IV-437 del Trattato costituzionale con il quale vengono abrogati i precedenti trattati, combinato con l'art. IV-447, conferma la regola dell'unanimità per la modifica del trattato contenuta nell'art. 48 TUE. Alla decisione abrogativa che è parte integrante del nuovo trattato partecipano quindi le vecchie parti contraenti del precedente trattato insieme ai dieci nuovi stati di recente adesione. A questo proposito ci segnala G. De Minico, *L'approvazione e la ratifica del Trattato costituzionale*, cit., p. 236, "sarebbe stato possibile configurare la procedura abrogativa del precedente regime pattizio separata rispetto alla stipula del nuovo trattato. Ed anche sarebbe stato possibile mantenere la regola dell'unanimità delle precedenti parti contraenti originarie rispetto all'abrogazione, e consentire invece una diversificazione quanto alla nascita del nuovo regime pattizio". Tra coloro che hanno visto con favore l'ipotesi di superare il principio, affermato dalla Corte di giustizia, dell'inderogabilità della procedura di revisione dei trattati istitutivi, nel caso gli Stati membri avessero inteso modificare profondamente la natura e le competenze dell'Unione si veda J.P. Jacquè, *Cours général*, cit., p. 271 e recentemente proprio a commento della procedura adottata per la nuova revisione A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., pp. 109-111. Entrambe gli autori considerano auspicabile in questi casi l'adozione di una procedura ad hoc che superi il principio dell'unanimità e comporti un più diretto coinvolgimento dei cittadini europei.

34) Come è noto la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati prevede agli artt. 39, 40 e 41 un sistema molto meno rigido in materia di emendamenti e di modificazioni dei trattati multilaterali, che in base all'art. 5 della Convenzione si applica anche ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Tra gli autori che sulla base di queste norme giudicano vincolante per gli Stati, sul piano del diritto internazionale, una modifica irrituale del trattato che violi norme primarie del diritto comunitario: Lambers, *Les clauses de révision des traités instituant les Communautés européennes*, in *Annuaire français de droit international*, 1961, p. 603; Schwarze, *Das allgemeine Völkerrecht in den innengemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, in *Europarecht*, 1983, pp. 1 sgg.; Meng, *Kommentar zu Art. N*, in Groeben, Thiesing, Ehlermann (a cura di), *Kommentar zum EU-EG Kertrag*, Bd.V, 5a ed., Baden-Baden 1997; Vedder-Folz, *Kommentar zu Art.48*, in Grabitz-Hilf (a cura di), *Kommentar zum EU-EG Vertrag*, 3a ed., Munchen 2001. Considerano, invece, inderogabile la procedura di revisione comunitaria: Ganshof Van Der Meersch, *L'ordre juridique des Communautés européennes e le droit international*, in 148, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye* 1975 (V), pp. 1-46; Everling, *Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht*, in *Festschrift für Mosler*, Heidelberg 1983, pp.173 sgg. Su questa questione commenta A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., p. 98, n. 21: "la possibilità per la Commissione di istituire una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 236 TCE resta un'opzione esclusivamente teorica, se dovesse risultare chiara la volontà corale degli Stati membri di infrangere il Trattato".

35) Lo studio condotto dall'Institut Universitarie européen, *Réformer les procédures de révision*, cit., pp. 13-14, invece, considerava ineluttabile, nella prospettiva di un'Unione composta da una trentina di membri, sostituire il voto all'unanimità con un voto a maggioranza superqualificata per la revisione dei trattati, se si volevano evitare i rischi di crisi del processo di integrazione. Non sono mancate, anche durante i lavori della Convenzione Giscard, prese di posizione a favore di un superamento dell'art. 48 per l'entrata in vigore del nuovo trattato. Tra queste il progetto di Costituzione presentato dall'European Policy Centre, l'editoriale di Ferdinando Riccardi sul *Bullettin Quotidien Europe* del 29 ottobre 2002, la proposta di risoluzione presentata al Parlamento europeo dal rapporteur Jean Louis Bourlanges del 3 dicembre 2002. Su tutte queste proposte si veda in termini critici B. De Witte, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, in L.S. Rossi (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 101-111. La proposta più importante e strutturata di quella che De Witte chiama "teoria della rifondazione" è quella contenuta nel c.d. "progetto Penelope" (consultabile all'indirizzo: http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202_it.pdf) allegato alla Comunicazione della Commissione sull'architettura istituzionale, COM(2002) 728, del 5 dicembre 2002, che costituiva il contributo ufficiale della Commissione ai lavori della Convenzione. Nel progetto si suggeriva – al fine di evitare il probabile blocco dell'intero processo di ratifica nel caso di referendum negativo in uno o più Stati – l'adozione all'unanimità di un Accordo relativo all'entrata in vigore del trattato sulla Costituzione dell'Unione europea distinto, ma contestuale all'adozione del Trattato

costituzionale (pp. XI-XII). Esso stabiliva che, prima di avviare il processo di ratifica del Trattato costituzionale, ogni Stato doveva fare una dichiarazione solenne, contestuale alla ratifica dell'accordo, in cui confermava la volontà del proprio popolo di partecipare all'Unione come delineata nel Trattato costituzionale o altrimenti impegnarsi, non condividendo il contenuto del trattato, ad uscire dall'Unione. Nel caso in cui almeno 3/4 degli Stati membri avessero fatto una tale dichiarazione, il Trattato costituzionale sarebbe entrato in vigore, ovviamente solo in questi Stati, il primo gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore dell'accordo (artt. 3 e 5). Nell'eventualità che uno o più Stati non avesse ratificato tale Accordo e non avesse fatto la dichiarazione suddetta, perché contrario al contenuto del Trattato ma non disposto a lasciare l'Unione, il progetto prevedeva, in aperta violazione dell'art. 48, che lo Stato in questione fosse considerato come intenzionato a recedere dall'Unione e che l'accordo preliminare sarebbe entrato comunque in vigore una volta ratificato da almeno i 5/6 degli Stati membri, a prescindere dal fatto che avessero dichiarato o meno di far parte dell'Unione (art. 6).

36) Institut Universitarie européen, Réformer les procédures de révision, cit., p. 12. Su questo tema si vedano anche le considerazioni di A. Gattini, Questioni di metodo, cit., pp. 101-103; C. Pinelli, Ratifica e referendum, cit., pp. 76-77.

37) Ivi, p. 76.

38) A questo proposito J.P. Jacquè, Cours général, cit., p. 271, lega strettamente i due problemi. Egli infatti sostiene – commentando gli artt. 7 e 82 del progetto Spinelli del 1984 – che una procedura di revisione ad hoc che superi il principio della doppia unanimità sia possibile solo facendo salvi i diritti degli Stati membri che scelgano di non aderire alla nuova entità.

39) A. Coppola, M. Diletti, M. Toaldo, L'Europa e la paura del popolo. Crisi di legittimità, incapacità del consenso, (consultabile all'indirizzo: http://www.centroriformastato.it/crs/Testi/l_ue_dopo_lo_tsunami_francese/europa).