



Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Abstract

Per la Costituzione dell'Unione europea

Convergenze, divergenze, percorsi possibili
(e qualche proposta)

Nota - Il gruppo di Astrid che ha elaborato questo documento è stato presieduto da Giuliano Amato e Franco Bassanini ed è stato coordinato da Luigi Carbone. Ne hanno fatto parte: Fiorenza Barazzoni, Mario Bellocci, Luigi Carbone, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario P. Chiti, Francesco Clementi, Marta Dassù, Giovanna De Minico, Maria Elena Graziani, Gian Paolo Manzella, Cesare Pinelli, Federico G. Pizzetti, Franco Pizzetti, Giulia Tiberi.

Sugli aspetti fiscali ha lavorato un sottogruppo coordinato da Augusto Fantozzi. Ne hanno fatto parte: Mario Bertolissi, Francesco D'Ayala, Gaspare Falsitta, Andrea Fedele, Piera Filippi, Salvatore La Rosa, Guglielmo Maisto, Gianni Marongiu, Francesco Moschetti, Pasquale Russo.

ABSTRACT

Il presente documento non intende aggiungersi ai progetti di Costituzione europea finora presentati alla Convenzione. Si propone, piuttosto, di offrire una valutazione ragionata delle proposte avanzate, evidenziando i punti sufficientemente consolidati di convergenza e i nodi problematici. Abbiamo cercato di evidenziare i vantaggi e gli inconvenienti delle principali soluzioni avanzate. Su alcuni punti, talvolta rimasti inesplorati, il testo contiene ulteriori proposte.

PARTE I - MISSIONI E OBIETTIVI DELL'UNIONE

L'Unione persegue da tempo **missioni** che vanno al di là di quelle indicate dai Trattati originari. Esse vanno, ora, enunciate nella Costituzione, essendo superata la fase della prima costruzione del mercato unico e dell'integrazione economica: la missione della pace, che conduca ad un visibile e fattivo ruolo europeo nella comunità internazionale; la missione della diffusione dei valori civili e della democrazia, da sviluppare attraverso la salvaguardia e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo; uno sviluppo economico sostenibile, in grado di coniugare la crescita produttiva con una piena occupazione e un'elevata protezione sociale nell'ambito di un'economia sociale di mercato competitiva, innovativa e dinamica.

Per adempiere a tali missioni, occorre **dotare l'Unione di una personalità giuridica unitaria**. Sarebbe un fattore di certezza, perché consentirebbe di **superare la ripartizione in pilastri** dell'attività dell'Unione, senza per ciò escludere procedure decisionali differenziate per specifici settori, e nel rispetto del riparto di competenze esterne con gli Stati membri.

Un'altra condizione preliminare per consentire all'Unione di adempiere alle sue missioni consiste nel sancire i diritti fondamentali dei cittadini, come riconosciuti dalla **Carta dei diritti** di Nizza. Essa dovrebbe essere inserita nel testo costituzionale, eventualmente accorpando gli attuali articoli senza modificarne il dettato.

Si deve valutare l'opportunità di costituzionalizzare alcuni principi in materia fiscale rinvenibili nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, indicati nel paper di Astrid.

PARTE II – LE COMPETENZE DELL'UNIONE

Un quadro razionalizzato delle competenze dell'Unione

È fortemente condivisa fra i cittadini europei l'esigenza di avere in futuro “più Europa”, laddove oggi se ne sente maggiormente il bisogno, ma anche “meno Europa”, laddove i suoi interventi attuali offuscano o limitano responsabilità che dovrebbero essere statali, regionali o locali: un'Europa più forte, più unita, ma meno intrusiva. Per soddisfare tale esigenza e assicurare certezza ai rapporti con gli Stati membri, occorre prima di tutto **definire in Costituzione una norma quadro delle competenze dell'Unione**, e stabilire che **sulle materie ad essa non esplicitamente assegnate la competenza è degli Stati**.

Le competenze dell'Unione andrebbero distinte in:

- **esclusive**, in cui spetta all'Unione regolare l'intera materia, salva esplicita autorizzazione agli Stati membri di regolarla;
- **concorrenti**, in cui gli Stati restano titolari dell'intera competenza fino a che e nella misura in cui non intervenga successivamente l'Unione;
- **condivise** (un'innovazione significativa da noi proposta), in cui all'Unione spetta solo stabilire i principi fondamentali della materia vincolanti per gli Stati membri (e per le Regioni con poteri legislativi), che resterebbero liberi di adottare norme più corrispondenti alle specificità nazionali o locali. Oltre ad assicurare agli ordinamenti nazionali spazi di autonomia normativa che la tradizionale competenza concorrente comunitaria non è in grado di garantire, questo tipo di competenza potenzierebbe il sindacato giurisdizionale sul

rispetto del principio di sussidiarietà, in quanto la Corte potrebbe verificare se l'intervento dell'Unione abbia superato il limite dei principi fondamentali;

- **complementari**, in cui la competenza spetta agli Stati, e l'azione dell'Unione si limita al coordinamento e al sostegno delle discipline e delle politiche degli Stati membri;
- **di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri e di queste con quelle sociali**, per congiungere l'Europa di Maastricht all'Europa di Lisbona.

Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà e i poteri impliciti dell'Unione

Si condivide l'idea dell'introduzione di un **controllo politico ex ante da parte dei Parlamenti nazionali in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà**, cui potrebbe affiancarsi un **controllo ex post di carattere giurisdizionale** da parte della Corte di giustizia. In ordine al controllo politico, vi è accordo sull'introduzione di un meccanismo di "allarme preventivo" (*early warning*) che, senza configurarsi come un diritto di veto dei Parlamenti nazionali, imponga alla Commissione di riconsiderare e motivare adeguatamente le sue proposte.

A proposito dei **c.d. poteri impliciti dell'Unione**, si dovrebbe – a nostro avviso – mantenere il meccanismo dell'art. 308 TCE (rafforzando il ruolo del Parlamento europeo nella procedura) e prevedere nello stesso tempo, per la prima volta, **che i poteri degli Stati membri possano a certe condizioni riespandersi**, con inversione dell'attuale meccanismo dell'art. 308 TCE. La soluzione, intermedia tra quelle finora prospettate, valorizzerebbe gli elementi di flessibilità dello strumento.

PARTE III – LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE

Gli obiettivi della riforma

L'intervento sulle istituzioni deve **bilanciare le due componenti che esprimono l'originale duplice legittimazione dell'Unione, quella sovranazionale e quella interstatale**: il principio dell'**equilibrio istituzionale** va preservato, poiché ha garantito che l'integrazione si realizzasse non attraverso la compressione ma grazie all'apporto creativo delle identità nazionali e al loro mutuo arricchimento. Ciò che invece bisogna **superare** è il "**metodo incrementale**", attraverso una riforma istituzionale complessiva, che – come affermato a Laeken – si prefigga un'Unione "più democratica, più trasparente e più efficiente" e assicuri il simultaneo rafforzamento di tutte le istituzioni dell'Unione.

In questa prospettiva, si tratta di **superare l'attuale confusione di funzioni fra legislativo ed esecutivo**, che è all'origine del deficit democratico delle istituzioni europee (*democracy gap*), dell'opacità dei loro procedimenti decisionali (*transparency gap*), dell'insufficienza delle loro prestazioni (*delivery gap*), **assicurando il rispetto del principio della separazione dei poteri** e un più equilibrato rapporto tra le istituzioni europee e quelle nazionali, in modo da:

- restituire al Consiglio europeo la funzione di impulso e di definizione dell'indirizzo politico generale dell'Unione;
- configurare il Parlamento europeo, Camera rappresentativa dei popoli europei, quale titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo;
- distinguere, nell'ambito delle attività che fanno capo al Consiglio dei ministri, l'attività legislativa, affidata a una sede che funga da seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione (creando un apposito "Consiglio per gli affari legislativi"), dalle attività di tipo esecutivo, concentrate a tal fine in un ridotto numero di formazioni del Consiglio stesso;
- precisare e rafforzare il ruolo della Commissione quale garante dell'applicazione del diritto primario e titolare dell'iniziativa e dell'esecuzione degli atti legislativi, in quanto interprete dell'interesse comune dell'Unione;

- dotare la Corte di giustizia degli ulteriori poteri di risoluzione delle controversie tra Unione e Stati Membri e di garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà;
- potenziare il raccordo dei Parlamenti nazionali con le istituzioni europee, in particolare a tutela del principio di sussidiarietà.

Il Parlamento europeo

All'organo rappresentativo dei popoli dell'Unione va attribuito, congiuntamente al Consiglio per gli affari legislativi, il potere di deliberare sull'intera legislazione dell'Unione, generalizzando così, salve tassative eccezioni, la attuale procedura di codecisione, che potrebbe prendere il nome di "**procedura legislativa**".

Devono essere **potenziate anche le altre funzioni del Parlamento europeo**, e in particolare quella di **indirizzo-controllo sulla Commissione** (a tal fine prevedendo una mozione di fiducia all'esecutivo comunitario); quella **ispettiva** (da estendersi sino a comprendere ogni questione di interesse generale dell'Unione e all'attività dei Consigli dei ministri di settore); quella di **controllo dell'attuazione delle leggi** (che dovrebbe essere prevista espressamente).

Il principio dell'adeguata rappresentanza dei rispettivi popoli dovrebbe condurre a sancire nel testo costituzionale il solo **principio di uniformità della procedura elettorale**. Si potrebbe poi prevedere in Costituzione il **divieto di mandato imperativo** per i membri del Parlamento europeo, anche tenuto conto del già avvenuto riconoscimento dei partiti politici europei e dell'utilità di favorire il loro effettivo rafforzamento.

Il Consiglio per gli affari legislativi

Il Consiglio per gli affari legislativi dovrebbe essere composto da un **Ministro** indicato da ciascuno Stato come membro permanente, che sia designato in ragione delle sue **competenze generali e trasversali** e si dedichi al suo incarico in maniera continuativa (per lo più, il Ministro degli Affari Europei). I membri permanenti dovrebbero essere **accompagnati**, a seconda dei punti all'ordine del giorno, **dai Ministri di settore** (ovvero da un rappresentante degli enti territoriali, quando abbiano competenze in materia), **nonché da non più di tre parlamentari nazionali**, in modo da assicurare la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase ascendente di formazione del diritto europeo.

La regola generale di deliberazione del Consiglio affari legislativi dovrebbe essere, con tassative eccezioni, la maggioranza qualificata, da computarsi con il meccanismo della **c.d. doppia maggioranza**, degli Stati membri e della popolazione dell'Unione, in luogo del sistema di ponderazione deciso a Nizza, da molti ritenuto complesso e poco leggibile. Infine, trattandosi di una vera e propria seconda Camera, sarebbe assai opportuno prevedere che anche le **sedute** del Consiglio per gli affari legislativi siano **sempre pubbliche**.

Il Consiglio europeo

Tutti concordano sulla necessità di **valorizzare il ruolo di impulso del Consiglio europeo** e di alleggerirlo dalla trattazione di problemi anche minuti e spesso estranei alle sue attribuzioni che lo hanno talvolta trasformato da organo di indirizzo politico a istanza di appello per la soluzione di questioni non risolte in altra sede. **Molto diverse** sono, però, le modalità **proposte per** raggiungere tale scopo, specie riguardo alla **riforma della Presidenza del Consiglio europeo**. Tra queste, sono state avanzate le seguenti:

- il mantenimento della attuale rotazione semestrale;
- un Presidente "interno" scelto dal Consiglio europeo tra uno dei suoi componenti per cinque anni (o per due anni e mezzo rinnovabili una volta);
- un *team* presidenziale di durata annuale composto dai Capi di governo di quattro Stati membri;
- l'unificazione della figura del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione;
- un Presidente a tempo pieno scelto dal Consiglio europeo per cinque anni (o per due anni e mezzo rinnovabili una volta).

Una proposta in due fasi per la Presidenza del Consiglio europeo

Le proposte sopra descritte si propongono uno o più dei seguenti tre obiettivi:

- fornire continuità all'attività del Consiglio europeo ed elevare il livello "politico" dell'azione dell'Unione;
- conservare in capo ai singoli Stati membri un ruolo forte nell'ambito delle istituzioni europee e un effettivo collegamento con il loro territorio;
- garantire che un rafforzamento del Consiglio europeo non alteri il ruolo e le funzioni della Commissione.

In realtà, sono tutti e tre obiettivi fondamentali.

È possibile perseguirli tutti insieme, riducendo gli inconvenienti di ciascuna delle proposte finora presentate? Con l'ipotesi che segue, Astrid tenta di rispondere positivamente a questa domanda.

Per **assicurare continuità**, la soluzione preferibile appare quella di un **Presidente "a tempo pieno" e con un mandato lungo** (ad esempio, due anni e mezzo, rinnovabili una volta) bilanciandone, tuttavia, i possibili effetti di squilibrio.

Per **conservare un ruolo forte degli Stati** si potrebbe costituire, all'interno del Consiglio europeo, un **bureau di presidenza** formato, a rotazione semestrale, da alcuni Primi Ministri scelti in base alla rappresentatività di gruppi di Paesi omogenei per collocazione territoriale, dimensione ed interessi, così da canalizzare, in un Consiglio composto di 25 Stati, gli interessi di ciascuno, e facilitare la formazione del consenso politico. Per conservare i vantaggi della rotazione egualitaria tra Stati membri, non sono peraltro da escludere ulteriori ipotesi, compresa una adeguata disciplina delle presidenze dei Consigli di settore e per altro verso l'idea di tenere, ogni semestre, una riunione dei Capi di Stato nella capitale di uno Stato membro.

Quanto ai rapporti fra **Presidente del Consiglio europeo e Presidente della Commissione**, le rispettive responsabilità dovrebbero essere preventivamente ripartite in maniera da limitare l'azione del primo alla cd. filiera consiliare e da lasciare, dunque, inalterate le attività tipiche della Commissione.

Infine, la soluzione proposta non esclude affatto, l'ipotesi di successiva unificazione delle cariche del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo (sempre assistito, nell'ambito dell'attività propria di quest'ultimo, dal *bureau* di presidenza). La valorizzazione della dimensione temporale della possibile evoluzione delle istituzioni può dirimere contrasti e consentire il formarsi di nuovi equilibri: si potrebbe quindi fin d'ora **ipotizzare che, dopo due legislature del Parlamento europeo, sia attribuita a una sola persona la presidenza del Consiglio europeo e della Commissione**.

La Commissione europea

Riguardo alla Commissione, occorre: confermare la sua **caratteristica di istituzione indipendente**; garantire l'efficienza del collegio; precisarne il raccordo con le altre istituzioni.

Quanto al **numero dei commissari**, un numero ridotto appare preferibile a regime: 25 commissari appaiono troppi rispetto al numero di missioni essenziali e alle esigenze di buon funzionamento del collegio. Questa scelta potrebbe, tuttavia, essere compensata introducendo un meccanismo di rotazione paritaria secondo criteri di rappresentatività di gruppi di Paesi.

Va ribadito il **monopolio dell'iniziativa legislativa** in capo alla Commissione e va sancito il principio che essa è titolare della **generale responsabilità per l'attuazione del diritto dell'Unione** ed è **interprete dell'interesse comune della stessa**. Di conseguenza, va altresì attribuita alla Commissione la promozione – anche attraverso riunioni delle autorità competenti nei singoli Stati membri – del coordinamento dell'attuazione delle leggi in quanto spettanti agli Stati membri.

Una proposta innovativa riguarda i poteri della Commissione nel procedimento di **sorveglianza multilaterale sul rispetto degli indirizzi di massima stabiliti dall'Unione per le politiche economiche** degli Stati membri. Proponiamo di prevedere che, in luogo della

semplice raccomandazione oggi prevista, la Commissione possa formulare una specifica proposta, superabile dal Consiglio solo all'unanimità.

Per la **scelta del Presidente della Commissione**, l'elezione da parte del Parlamento europeo e successiva approvazione da parte del Consiglio europeo sembra la soluzione migliore e più condivisa. Il rischio di vanificare l'indipendenza della Commissione potrebbe essere temperato dalla previsione di una maggioranza particolarmente qualificata per la elezione.

Il Consiglio dei ministri

L'attribuzione in capo alla Commissione della generale potestà esecutiva deve subire le sole eccezioni stabilite dalla Costituzione, laddove attribuisce alcune funzioni esecutive al Consiglio. Il **mantenimento dei Consigli dei ministri di settore** sembra giustificarsi **in soli quattro casi** e solo per l'esercizio di funzioni trasversali ovvero di funzioni, che essendo di recente ingresso nel sistema dell'Unione, non possono ancora essere "comunitarizzate": il **Consiglio affari generali** (in ragione del ruolo che svolge nell'assicurare il coordinamento delle attività del Consiglio rispetto agli obiettivi dell'Unione); il **Consiglio degli affari esteri** (che va distinto dal primo per rafforzare la politica estera dell'Unione e in correlazione con l'introduzione del Ministro degli esteri dell'Unione); il **Consiglio giustizia, affari interni e protezione civile**; il **Consiglio ECOFIN**.

Nel nuovo assetto istituzionale, le funzioni svolte dagli altri Consigli dei ministri non richiedono, invece, l'esistenza di un apposito organo, ma devono ricadere nella **generale responsabilità della Commissione**. La Commissione potrà indire riunioni con i ministri competenti degli Stati membri, ogni volta che ne ravvisi l'opportunità in riferimento a singoli settori.

Occorrerebbe poi prevedere la **soppressione dei Comitati** esistenti (ad eccezione del Coreper, struttura strettamente necessaria) e affidare contestualmente alla Commissione (in quanto chiamata ad assicurare i raccordi fra livelli di governo) il compito di individuare i pochi comitati indispensabili, accorpando le funzioni dei Comitati che ancora abbiano una giustificazione a seguito della effettuata riduzione dei Consigli dei ministri di settore.

Quanto alla presidenza dei Consigli di settore, si ipotizzano varie soluzioni, dalla rotazione tra gli Stati su base paritaria all'affidamento della presidenza alla stessa Commissione.

La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado

Il Trattato di Nizza ha già fornito molte risposte soddisfacenti ai nuovi problemi di funzionamento della Corte di giustizia. Occorre, tuttavia, ancora intervenire sul sistema di accesso alla giurisdizione comunitaria, **ampliando la legittimazione a ricorrere di qualsiasi persona** fisica o giuridica contro decisioni o atti che la riguardino in modo certo ed attuale; e impegnare gli **Stati membri a riconoscere alle autorità regionali e locali la legittimazione a ricorrere davanti alla Corte** di Giustizia avverso gli atti dell'Unione adottati in violazione delle norme sul riparto delle competenze e del principio di sussidiarietà. Per ovviare al rischio di una proliferazione dei ricorsi, si può pensare a un filtro nazionale, così come proposto dal Parlamento europeo.

Il Comitato delle Regioni

Si dovrebbe potenziare la partecipazione del Comitato delle Regioni ai procedimenti decisionali concernenti le scelte politiche fondamentali dell'Unione. A tal fine, occorrerebbe **prevedere l'obbligo di consultazione del Comitato in sede di formazione delle leggi dell'Unione** e il **potere di ricorrere in via giurisdizionale** contro gli atti dell'Unione ritenuti invasivi delle competenze delle autorità regionali e locali.

Le altre istituzioni

Il documento fa cenno, infine, anche ai possibili interventi sulle altre istituzioni dell'Unione (**Banca centrale europea, Banca europea per gli investimenti, Corte dei conti, Comitato economico e sociale**).

PARTE IV – GLI ATTI DELL’UNIONE

Gli obiettivi della riforma

Per assicurare una vera semplificazione degli atti e delle procedure dell’Unione, conformemente alla contestuale introduzione del principio di separazione fra legislativo ed esecutivo, vi è ampio consenso sulla necessità di:

- introdurre una gerarchia delle fonti normative dell’Unione;
- tipizzare anche gli atti esecutivi, affermandone la prevalenza sugli atti amministrativi;
- democratizzare e rendere trasparenti le procedure di adozione di tutti gli atti dell’Unione;
- non pregiudicare, nello stesso tempo, il bisogno di flessibilità del sistema.

La nuova classificazione degli atti dell’Unione

Per quanto riguarda le **fonti primarie**, è convinzione ormai generalizzata che sia necessario sostituire alle vigenti definizioni di “regolamento” e “direttiva” quelle, rispettivamente, di “legge” e “legge quadro”.

Quanto agli **atti dell’esecutivo**, è stato proposto di affiancare alle decisioni la nuova tipologia dei “regolamenti”, ulteriormente distinti in regolamenti meramente esecutivi e in regolamenti delegati, quali atti adottati dal potere esecutivo sulla base di una legge di delega che fissi obiettivi, ambiti e termini all’esercizio del potere delegato. Quest’ultimo strumento consentirebbe al legislatore dell’Unione di concentrarsi sulla normativa di principio e di limitarsi a controllare l’esercizio da parte dell’esecutivo dei poteri regolatori di dettaglio.

Resterebbero, invece, confermate le disposizioni del vigente Trattato CE nella parte in cui annoverano le raccomandazioni e i pareri fra gli **atti non obbligatori e perciò non normativi**, salvo a specificare che la loro adozione deve rispettare gli atti precedentemente menzionati.

Si potrebbe poi sancire l’**obbligo di motivazione** di tutti gli atti dell’Unione, nonché prevedere che la redazione degli atti legislativi si ispiri ai principi di **qualità della regolazione**.

Il procedimento legislativo

Una volta generalizzata la procedura di codecisione come procedura legislativa tra Parlamento e Consiglio affari legislativi, il relativo procedimento risulterebbe assai più semplice di quelli attuali. Di conseguenza, la Costituzione dovrebbe limitarsi a disciplinare il **numero delle letture** necessario all’approvazione di un testo legislativo e le **modalità di soluzione dei contrasti** eventualmente insorti fra le due Camere. La soluzione oggi prevista del Comitato di conciliazione può essere mantenuta, a patto di conformarla al nuovo principio di pariordinazione delle due Camere.

Sarebbe in ogni caso opportuno introdurre direttamente in Costituzione alcune disposizioni sulla semplificazione degli atti e sulla partecipazione di organismi consultivi alla loro formazione.

Il bilancio

La Costituzione dovrebbe riconoscere i **principi** di: universalità e annualità del bilancio; pareggio fra entrate e spese; obbligo di copertura finanziaria delle spese.

Quanto alla **procedura**, il Consiglio dovrebbe avere l’ultima parola sulle risorse sui saldi di bilancio e sui parametri correlati al quadro macro-economico, mentre il Parlamento europeo dovrebbe averla sull’allocazione delle spese. In secondo luogo, andrebbe soppressa la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie, che nella prassi si è dimostrata fonte di complicazioni, applicando un’unica procedura di spesa. Si potrebbe anche costituzionalizzare la previsione secondo cui, all’inizio di ogni legislatura, la Commissione propone al Parlamento europeo e al Consiglio il **Documento di programmazione finanziaria**, che deve essere successivamente adottato dal Consiglio previo parere conforme del Parlamento europeo.

PARTE V – I RAPPORTI TRA L’UNIONE E GLI STATI

Il rapporto tra l’Unione e gli Stati membri

Il rapporto tra l’Unione e gli Stati membri dovrebbe fondarsi su un **principio di complementarità**, che riaffermi l’obbligo per gli Stati membri di perseguire gli obiettivi definiti nella Costituzione e di astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la loro realizzazione. Dovrebbero pertanto **escludersi forme rigide di *opting out***, e la non partecipazione di uno Stato membro ad una cooperazione rafforzata dovrebbe intendersi come temporanea.

L’attribuzione della personalità giuridica all’Unione comporta una revisione della procedura di **ammissione** di nuovi Stati membri. Essa formerà l’oggetto di un Trattato tra l’Unione e lo Stato richiedente, sottoposto alla approvazione di tutti gli Stati membri.

Va poi valutata l’opportunità di prevedere, accanto alla attuale sospensione del diritto di voto per violazione dei diritti fondamentali, anche una procedura di **espulsione** per casi estremi, da deliberarsi all’unanimità. Infine, si dovrebbe prevedere, come bilanciamento della generalizzazione del principio di deliberazione a maggioranza, la possibilità del **recesso**, da poter esercitare nel solo caso di modifiche dei Trattati.

Il rapporto tra l’Unione e gli Stati terzi

Va confermato il vigente principio secondo cui l’Unione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati terzi o con organizzazioni internazionali.

In virtù della attribuzione della personalità giuridica all’Unione, va **definito a chi spetti negoziare a nome dell’Unione** che, a seconda dei casi e delle competenze prevalentemente coinvolte, potrà essere la Commissione o il Consiglio.

All’interno della prima parte della Costituzione dovrà, invece, figurare una norma sulla costituzione di **forme associative** con altri Stati o organizzazioni internazionali. Una rete di **rapporti speciali potrà riguardare i Paesi confinanti con l’Unione**, anche definendo forme ancora più strette di associazione. Forme speciali di associazione potranno, altresì, essere previste con i Paesi eventualmente usciti dall’Unione.

PARTE VI – DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Il principio dell’unanimità nella revisione dei Trattati comunitari

Nel disegnare il procedimento di revisione dei trattati comunitari, l’art. 48 TUE impone la **regola dell’unanimità**, assumendo il concorso delle volontà di tutte le parti contraenti a elemento indefettibile per l’entrata in vigore degli emendamenti. Si possono introdurre regole diverse, ma tali innovazioni produrrebbero effetti solo per il futuro, nell’ambito del trattato legittimamente modificato e ratificato secondo la vigente regola dell’unanimità. Non trovano perciò fondamento giuridico i tentativi, da più parte avanzati, di eludere la regola.

La proposta: unanimità e recesso espresso

È dunque necessario ricostruire la prospettiva dell’unanimità anche nel caso di mancanza di ratifica da parte di uno o più degli Stati. La soluzione corretta sembra trovarsi nel **recesso unilaterale** delle parti contraenti non ratificanti: esso garantisce infatti l’integrità del regime pattizio originario tra le parti ratificanti, senza peraltro integrare l’ipotesi della mancata ratifica, che, ai sensi dell’art. 48 TUE, impedirebbe l’entrata in vigore delle modifiche.

È opportuno che la volontà di recesso si esprima in apposito atto, prima della scadenza ultima prevista per la ratifica. Al recesso potrebbe utilmente collegarsi l’attivazione, a favore delle parti non ratificanti, di **speciali condizioni**, quale ad esempio il regime di associazione privilegiata.

Il referendum costituzionale

Il referendum rimane estraneo alla previsione dell'art. 48 TUE, né le modifiche di cui si discute potrebbero introdurlo come elemento necessario nel procedimento di formazione della ratifica. Un eventuale richiamo al referendum può allora valere soltanto come sollecitazione agli ordinamenti nazionali. Altro è il caso in cui uno Stato configuri il referendum come necessario e condizioni al suo esito positivo la propria ratifica: ciò rileva unicamente ai fini del diritto interno.

L'emendabilità futura della Costituzione europea

Diversamente dall'approvazione iniziale, la nuova Costituzione potrebbe eventualmente non prevedere l'unanimità per le sue successive revisioni.

Le **due ipotesi** suggerite da Astrid fanno entrambe salva la partecipazione sia degli Stati che delle istituzioni comunitarie alla procedura di revisione: in un caso, il Parlamento europeo è il proponente del progetto di revisione, rimesso per l'approvazione al voto favorevole dei 4/5 della Conferenza intergovernativa; nell'altro è codecisore delle modifiche, insieme con il Consiglio europeo.

ASTRID

**Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica**

ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.za S. Andrea della Valle)

tel. 0039-06-6810261 e-mail: astrid@astrid-online.it

www.astridonline.it