

Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*

di Luigi Gianniti

1. La questione del procedimento di revisione dei Trattati fu una di quelle su cui, nel corso dei lavori della Convenzione europea, più si misurarono le ambizioni di un'evoluzione in senso chiaramente costituzionale dei Trattati europei¹.

Chi quell'ambizione coltivava presentò infatti proposte ed emendamenti volti a prevedere che, per procedere alla revisione quanto meno di parte dei Trattati, bastasse una maggioranza, seppur qualificata di Stati membri² e non - come oggi - nella revisione ordinaria, ma anche nelle varie forme semplificate, una decisione unanime degli stessi.

E tuttavia la forte tensione che animava quei tentativi e, in fondo, lo spirito costituente che attraversava i lavori della Convenzione, ha lasciato un segno forte nei nuovi trattati, sopravvissuto alle conferenze intergovernative che hanno portato al Trattato Costituzionale prima e al Trattato di Lisbona poi: la scelta di individuare forme di revisione che, pur tenendo fermo il requisito dell'unanimità in Consiglio, avvengono "ad opera esclusivamente o prevalentemente degli organi dell'Unione"³. E' un segno che si riflette anche su un aspetto apparentemente formale: l'inserimento di rubriche all'interno dell'articolo (48 TUE) che contiene le disposizioni relative alle procedure di revisione. Gli articoli di entrambi i Trattati non hanno infatti rubriche; vi sono solo quelle (in fondo "esterne") che designano le ripartizioni dei due Trattati (sia quelli sull'Unione europea sia quello sul funzionamento dell'Unione Europea): i titoli, i capi e le sezioni. Il 48 è l'unico articolo che ha ben due rubriche, funzionali a distinguere proprio le disposizioni relative alla "procedura di revisione ordinaria" da quelle relative alle "procedure di revisione semplificate"⁴.

Sino al Trattato di Lisbona v'era un'unica procedura di revisione del diritto primario dell'Unione⁵ così articolata: iniziativa di uno o più Stati (ovvero della Commissione); decisione del Consiglio⁶ di convocare una conferenza intergovernativa (se del caso fissando della medesima un

*Destinato agli *Scritti in onore di Franco Modugno*

¹ Si veda l'analisi di PINELLI, *Formazione e revisione del Trattato costituzionale europeo*, in S. P. Panunzio (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005

² In proposito cfr. PRIOLLAUD-SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne*, Paris, 2008 p. 139 e, analiticamente, TRIANTAFYLLOU, *Les procédures d'adaptation et de revision*, in *Genèse et destinée de la Constitution Européenne* (a cura di G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte), Bruxelles, 2007 p. 234 e ss

³ Così espressamente la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona (paragrafo 409) sulla quale torneremo in seguito.

⁴ Sulla distinzione tra titoli esterni e titoli interni e rubriche; e la peculiare funzione di queste ultime sull'interpretazione v. CRISAFULLI *a proposito del titolo delle leggi*, in *Stato e diritto*, 1941 e ora F. MODUGNO *Interpretazione giuridica*, Padova 2009, 123

⁵ Solo per alcune ben individuate materie, specifiche norme dei precedenti trattati prevedevano procedure semplificate per la loro modifica, ma si trattava di ipotesi circoscritte, essendo la procedura di emendamento dei trattati prevista dall'art 48 TUE particolarmente rigida e non suscettibile di deroghe secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, così GATTINI, *Questioni di metodo nella revisione dei trattati*, in *Verso la Costituzione europea (atti dell'incontro di studio Urbino 2002)*, Milano 2003, p. 97

⁶ Una decisione di solito adottata con un voto consensuale, ma talvolta anche con un voto a maggioranza. E' quel che avvenne nel celebre Consiglio europeo di Milano; quella vicenda fu vissuta da chi fu minorizzato (l'allora *premier* britannico Thatcher) come una rottura delle tradizionali regole internazionalistiche. In proposito si vedano le considerazioni di J. DELORS, *Memoires*, 2004, pag 215

mandato, più o meno vincolante⁷); elaborazione da parte dei rappresentanti dei Governi di un testo concernente le modifiche da apportare ai Trattati, definite di "comune accordo".

Dopo questa fase preparatoria, di progettazione del testo, che si svolge essenzialmente a livello intergovernativo - salvo una necessaria consultazione del Parlamento europeo, la procedura oltrepassa il recinto delle istituzioni dell'Unione per seguire le norme del diritto internazionale, il classico diritto dei Trattati. Occorre infatti la firma del testo che deve essere poi "ratificato da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali"⁸.

Varie sono le procedure seguite nei paesi europei per la ratifica, e mutate nel corso degli anni per molti dei paesi che sin dall'inizio hanno partecipato al processo di integrazione⁹.

Diverse, e spesso evolutesi nel corso degli anni, sono infatti le previsioni delle Costituzioni che permettono il trasferimento di competenze e poteri (sovrani) all'Unione.

Emblematico al riguardo è il caso della Germania.

Sino al 1992 la Repubblica federale tedesca aveva acconsentito al trasferimento di competenze e poteri alle istituzioni comunitarie sulla base di quanto disposto dall'attuale articolo 24 della legge fondamentale molto simile, nella lettera e nello spirito, al nostro articolo 11¹⁰.

Una clausola, si badi, che aveva permesso (come in Italia l'articolo 11 Cost.) la sottoscrizione e la ratifica di un trattato - quello istitutivo della Comunità europee di difesa (CED) - che non solo creava un vero e proprio esercito europeo, ma recava al suo interno (per decisiva iniziativa di De Gasperi e di Adenauer) una disposizione, l'articolo 38, che apriva la via ad una prospettiva chiaramente federale per l'integrazione (politica) europea.

E tuttavia, come illustrato nella motivazione della sentenza del Tribunale Costituzionale sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009 (paragrafo 6), "la bocciatura della CED (in seguito al voto contrario dell'Assemblea Nazionale francese) e il fallimento della Comunità politica aveva reso evidente che lo Stato federale europeo non poteva essere realizzato per vie dirette"¹¹.

La via dell'integrazione seguì altre vie. Il riproporsi di un'ambizione propriamente politica nel processo di integrazione (con il Trattato sull'Unione europea) spinse la Germania, appena riunificata, a ritenere necessaria l'introduzione di un'articolata disciplina costituzionale (l'articolo 23 della LF) che fissa le regole da seguire nel processo di integrazione per la realizzazione, come espressamente previsto, "di un'Europa unita". Quest'articolo, tra l'altro, impone che, per ogni ulteriore cessione di poteri sovrani, il Parlamento tedesco debba ricorrere non alla legge ordinaria, ma ad una legge approvata (sia al Bundestag sia al Bundesrat) con le maggioranze previste per l'approvazione di leggi costituzionali.

In Italia si è ritenuta, come è noto, sufficiente la copertura costituzionale garantita dall'art. 11¹²; la questione affatto nuova della introduzione nel Trattato di Lisbona di procedure di revisione

⁷ Il testo elaborato dalla Convenzione europea, e un mandato molto dettagliato approvato nel Consiglio europeo del 21 e 22 giugno del 2007 restrinsero lo spazio negoziale che portò all'approvazione del Trattato Costituzionale nel 2004 e a quella del Trattato di Lisbona nel 2007.

⁸ gli accordi istitutivi di molte organizzazioni internazionali, peraltro, (a partire dalla Carta dell'ONU) prevedono un superamento del principio unanimitario (cfr. al riguardo PINELLI, op. cit.). Per la eterogeneità e varietà delle competenze dell'Unione europea, il criterio della "doppia unanimità" previsto dall'art.48 è stato tradizionalmente visto come strumentale a garantire la perfetta identità di volontà per ciascuno stato membro nel processo di integrazione, rafforzando così la legittimità del processo stesso, GATTINI, op.cit., p100

⁹ V. sempre C. PINELLI, op. cit.

¹⁰ Su questo dato ha richiamato l'attenzione Franco Modugno stimolando le riflessioni contenute in questo lavoro.

¹¹ Come aveva intuito profeticamente De Gasperi nel suo celebre discorso tenuto all'Assemblea del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 1951, quando definì la scelta di costruire la CED "l'occasione che passa e non torna più" (DE GASPERI, *L'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia, 2004, p.122). Sulla vicenda v. ora FAGIOLO, *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Milano 2009, p. 71 e ss. cui si rinvia anche per l'acuta analisi circa il mutamento di rotta compiuto dalla Germania dopo l'unificazione, a partire dal Trattato di Maastricht, mutamento "che renderà ancor più incerti i destini del disegno europeo" (p. 184)

¹² la copertura costituzionale fu in dottrina ritenuta insufficiente a partire dal trattato di Maastricht (v. in particolare LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. del dir.*, 1992, p557ess), ma senza

semplificate propone sotto un diverso profilo la questione dell'interpretazione di questa disposizione, che non sembra possa consentire una disciplina interna radicalmente differente da quella vigente in altri paesi dell'Unione, pena la sostanziale lesione di quelle condizioni di parità cui, la stessa disposizione costituzionale sottopone lo sviluppo del processo di integrazione.

2. Il Trattato di Lisbona nel disciplinare la procedura di revisione ordinaria (ma sarebbe meglio parlare di due procedure) integra e sviluppa la fase di progettazione, che si svolge nell'ambito delle istituzioni europee.

Innanzitutto prevede che i progetti (intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei Trattati) vengano notificati ai parlamenti nazionali. Deve quindi essere convocata una Convenzione, sul modello della Convenzione europea che ha redatto il trattato costituzionale. Questa decisione spetta al Presidente del Consiglio europeo, sulla base di una preventiva decisione del Consiglio stesso (che delibera a maggioranza semplice), previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione.

Il paragrafo 3 dell'articolo 48 si limita a dire che la Convenzione è composta da "rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione". I Parlamenti nazionali dunque sono inseriti in questa fase preparatoria, per contribuire a legittimare (in una fase tutta interna alla dinamica istituzionale dell'Unione)¹³ il processo di revisione dei trattati, del quale restano comunque "padroni", essendo in ogni caso necessaria la classica legittimazione esterna al sistema istituzionale dell'Unione¹⁴ che si produce con la ratifica, conformemente alle rispettive norme costituzionali: ratifica da cui dipende espressamente l'entrata in vigore delle modifiche dei Trattati adottate con la procedura di revisione ordinaria.

L'articolo 48 non chiarisce quanti e come debbono essere scelti questi rappresentanti dei parlamenti nazionali: quale sia la loro proporzione rispetto agli altri componenti della Convenzione (parlamentari europei, rappresentanti dei Governi e della Commissione) e quanti debbano essere per ciascuno Stato membro¹⁵.

Che prevalga in questa procedura (l'organizzazione della Convenzione) la dinamica istituzionale dell'Unione rispetto a quella nazionale, è dimostrato dal fatto che le tante fonti normative (norme costituzionali, leggi ordinarie, regolamenti parlamentari) che in vario modo e a vario titolo disciplinano le modalità di partecipazione dei Paesi membri ai processi decisionali dell'Unione, non recano criteri circa la scelta di questi rappresentanti dei parlamenti nazionali (rinviati alla decisione del consiglio europeo di convocazione della Convenzione e a prassi interne non predefinite né codificate). Così, paradossalmente, rischia di essere privata di mordente e

effetto, consolidandosi nel tempo un'interpretazione "permissiva" dell'art.11 cfr. CARETTI, *il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in questo volume

¹³ Cfr. le considerazioni di CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*: in margine ad uno studio di Leopoldo ELIA, in *Dir. dell'UE*, 2, 2009, p. 458 e segg.

¹⁴ Secondo un'espressione sempre di E. CANNIZZARO, *op. cit.* p. 459.

¹⁵ Il Consiglio europeo di Laeken del 2001, nel fissarne il mandato, decise, per la Convenzione europea (sul modello della Convenzione che aveva elaborato la Carta di Nizza), che la metà dei componenti della Convenzione fossero rappresentanti dei parlamenti nazionali, segnatamente due per ciascun parlamento di ogni Stato membro, così da garantire da un lato una rappresentanza delle due Camere nei paesi bicamerali e dall'altra una rappresentanza di maggioranza e opposizione. Di queste esigenze nulla espressamente dice il Trattato (che pure ha cristallizzato il metodo della Convenzione) e nulla nemmeno disse la citata decisione del Consiglio europeo di Laeken. Così, se gran parte dei Parlamenti si orientò, come quello italiano, nel designare un rappresentante della maggioranza ed uno dell'opposizione, ciascun appartenente ad una Camera diversa (e scelti in Italia dai presidenti di ciascun ramo del parlamento), alcuni Paesi invece salvarono un'esigenza, ma trascurarono l'altra. Ad esempio la Francia, dopo le elezioni che intervennero nella prima fase dei lavori della Convenzione vide il suo Parlamento rappresentato da un deputato e un senatore, entrambi presidenti della Commissione affari europei delle due Assemblee, entrambi appartenenti alla maggioranza di Governo. Il Regno Unito era invece rappresentato da due membri della sola Camera dei Comuni; alla Camera dei Lord appartenevano invece entrambi i supplenti.

comunque minata la rappresentatività di questo organo e la sua capacità di legittimare questa delicata fase del processo di progettazione delle modifiche dei Trattati¹⁶.

3. Come si è accennato quella che prevede il ricorso alla Convenzione non è l'unica procedura di revisione definita come ordinaria.

L'articolo 48 ne disciplina anche un'altra: il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice di non convocare una Convenzione, "qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi". A garanzia dell'eccezionalità del ricorso a questa variante della procedura ordinaria v'è la necessità, prevista sempre dal paragrafo 3, di una "previa approvazione del Parlamento europeo" della scelta del Consiglio, il quale comunque (ed è anche questa una novità rispetto alla procedura vigente sino a Trattato di Lisbona), deve definire il mandato per la Conferenza intergovernativa.

Proprio perché si tratta di una modifica "semplice" questa dovrebbe essere sostanzialmente tutta scritta nel momento in cui il Consiglio decide di ricorrere a questa procedura, sottoponendo tale scelta all'approvazione del Parlamento europeo. La garanzia è, una volta di più, tutta interna alle istituzioni dell'Unione. Tanto che paradossalmente, il Parlamento europeo, (sfruttando a pieno qui il suo ruolo di vero e proprio codecisore¹⁷), potrebbe decidere di ritenere non giustificata la convocazione di una Convenzione anche di fronte a modifiche non marginali, ma rilevanti.

Questo dato dimostra, una volta di più la fragilità della posizione dei parlamenti nazionali nel ruolo nuovo affidatogli dal Trattato di Lisbona, tutto interno alla dinamica istituzionale dell'Unione. Un ruolo (che si manifesta, nella revisione ordinaria, nella partecipazione alla Convenzione) che può essere superato da una convergente volontà del Consiglio e del Parlamento europeo, che non possono invece incidere sulla funzione dei parlamenti nazionali di legittimazione esterna delle scelte di revisione, attraverso l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica¹⁸.

4. Ma la vera novità del Trattato di Lisbona sono, come si è accennato, le procedure di revisione semplificata.

Il paragrafo 6 dell'articolo 48 TUE prevede innanzitutto che il Governo di qualunque Stato membro, il Parlamento europeo e la Commissione europea possono sottoporre al Consiglio europeo progetti tesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni "della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione". Il Consiglio europeo, all'unanimità, può adottare una decisione in tal senso (di modifica cioè, in tutto o in parte, di disposizioni della parte terza del TFUE), previa consultazione del Parlamento europeo

¹⁶ Ad esempio, la scelta del Presidente dell'Assemblée Nationale dopo le elezioni legislative del 2002, di sostituire (come membro titolare della convenzione europea) il socialista non rieletto Alain Barreau, con un esponente della maggioranza di centro destra, finì per privare di rappresentanza, il partito socialista (principale forza di opposizione in Francia) che, sino ad allora era rappresentato, dallo stesso Barreau, un parlamentare vicino a Laurent Fabius, il *leader* socialista che animò la campagna referendaria che, nel 2005, portò alla bocciatura del Trattato Costituzionale. Forse anche per questa scelta, che non ha garantito la rappresentanza della opposizione parlamentare, non emersero con chiarezza nel corso dei lavori della Convenzione, quelle riserve e quei problemi (radicati in tanta parte dell'elettorato francese) che poi finirono per esplodere lungo la campagna referendaria, determinandone in gran parte l'esito.

¹⁷ Un ruolo di cui il Parlamento europeo si è mostrato perfettamente consapevole, in occasione della decisione del 6 maggio 2010 sulla proposta del Consiglio europeo "di non convocare una Convenzione per la revisione dei trattati in materia di misure transitorie riguardanti la composizione del Parlamento europeo" (17196/2009 – C7-0002/2010 – 2009/0814(NLE))

¹⁸ Secondo una prospettiva più generale CARETTI, op.cit. rileva giustamente l'incertezza-ambiguità delle disposizioni concernenti il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali contenute nel Trattato di Lisbona, che rende difficile riuscire a capire se questo si svilupperà più nel senso della legittimazione politica esterna delle decisioni dell'Unione, ovvero nella "dialettica diretta con le istituzioni europee, accrescendone così il tasso di legittimazione interna".

e della Commissione. Questa decisione, continua l'art. 48, “entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

Per quanto riguarda la parte interna della procedura, non vi è Convenzione, né conferenza intergovernativa: la decisione è tutta nelle mani del Consiglio europeo. L'unico freno all'istantaneità della decisione è la “previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e se necessario della Banca Centrale”, senza peraltro che i progetti di revisione debbano essere preventivamente notificati ai Parlamenti nazionali (come invece previsto nel caso di procedura ordinaria).

Ma l'aspetto che qui più interessa è la disciplina della fase esterna. Non si parla più di ratifica, ma di “approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

Lo scomparire della parola ratifica non è cosa di poco conto. Il Trattato di Lisbona regola infatti questa procedura di revisione come una procedura di modifica tutta interna al sistema istituzionale dell'Unione. Certo, serve che tutti gli Stati, unanimemente si esprimano - mantenendosi la "doppia unanimità" della decisione in Consiglio e dell'approvazione degli Stati - ma ciascuno potrà fare a suo modo. Siamo fuori dal classico diritto dei Trattati e dentro una procedura in fondo essenzialmente interna all'Unione¹⁹.

Quasi consapevole di questo passo, il Trattato, precisa che queste decisioni “non possono estendere le competenze attribuite all'Unione dai Trattati”. Si tratterebbe quindi di revisioni minori, che non aggiungono competenze, ma le regolano diversamente. Regolare diversamente può però anche voler dire fare grandi cambiamenti alla vita dell'Unione. Per fare un esempio la questione di cui si sta dibattendo (nel dicembre del 2010), di una “limitata modifica” ai Trattati per creare "un meccanismo permanente di gestione delle crisi che gli Stati membri devono istituire per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme" potrebbe ricadere nell'applicazione di questa procedura, certo semplificata, ma non perciò meno incisiva.

Non può quindi stupire come proprio su questo aspetto sia voluto intervenire il Tribunale costituzionale tedesco.

Al di là e oltre le tante considerazioni contenute nella lunga motivazione, che fanno della sentenza sul Trattato di Lisbona, un vero e proprio trattato di diritto costituzionale²⁰, il dispositivo della sentenza ha posto innanzitutto quale condizione per la legittimità dell'autorizzazione alla ratifica del Trattato la preventiva (e adeguata) disciplina, da parte del legislatore tedesco, dei poteri del Parlamento in questa e nelle altre ipotesi di revisione semplificata.

La legge che è stata approvata il 22 settembre 2009 ha chiarito che l'approvazione dello Stato tedesco nell'ambito di questa procedura semplificata deve avvenire utilizzando una fonte dello stesso rango di quella utilizzata per procedere alla ratifica delle modifiche ordinarie dei Trattati: serve cioè, anche per consentire a queste revisioni semplificate, una legge da approvarsi secondo la gravosa procedura prevista dall' art. 23, comma 1, della Legge Fond.).

La legge tedesca del settembre 2009, seguendo le prescrizioni della sentenza del Tribunale costituzionale, disciplina le modalità con cui il Parlamento tedesco partecipa a tutte le altre forme di revisione semplificata (le cosiddette clausole passerella) nonché all'autorizzazione dell'uso delle clausole di flessibilità previste dai Trattati. Reca poi una serie di disposizioni relative agli altri procedimenti dell'Unione europea che prevedono, a vario titolo, una partecipazione dei Parlamenti nazionali.

Nulla dice invece con riguardo alle procedure ordinarie di ratifica dei Trattati (nemmeno quando sarebbe stato opportuno; nulla dice ad esempio su come debbano essere scelti i membri

¹⁹ Una procedura definita "semiautonoma", per indicare il grado, non completo, di autonomia delle istituzioni europee dagli Stati membri nel modificare disposizioni del Trattato così 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, 6 ss. ; concetto ripreso da GATTINI ,op.cit., p.97

²⁰ secondo la felice espressione di CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Codi costituzionali (dopo il Lissabon Urteil)*, in *Riv.it. dir pubbl.*, 2010,p.388

della Convenzione). Queste procedure, essendo poste "sotto la classica riserva di ratifica" come precisato nella sentenza (paragrafo 412), garantiscono, secondo l'ordinario diritto dei Trattati, la piena partecipazione al Parlamento tedesco attraverso l'approvazione di una legge di autorizzazione alla ratifica *ex art. 23, L.F.*

La legge del 22 settembre (che è una legge a "rime obbligate", di stretta attuazione di un giudicato costituzionale) chiarisce che, secondo l'ordinamento tedesco, non v'è, per quanto riguarda la modalità di manifestazione della volontà dello stato tedesco, alcuna differenza, tra procedure ordinarie e procedure semplificate²¹. Le differenze stanno tutte e si esauriscono nella sola fase preparatoria. Le forme con cui il Parlamento tedesco è chiamato a legittimare queste cessioni di competenze e sovranità sono, devono essere, le stesse.

V'è di più, laddove il Trattato prevede clausole evolutive le cosiddette "clausole passerella"²², ricomprese tra le forme di revisione semplificata dei trattati, la legge tedesca impone che il rappresentante del Governo al Consiglio europeo non possa dare il suo via libera all'uso di tali passerelle, né tanto meno astenersi se non sulla base di una preventiva legge parlamentare che lo abbia autorizzato a far ciò; legge anche questa da approvarsi con la gravosa procedura prevista dall'articolo 23 primo comma della Legge Fondamentale.

In queste ipotesi, il Trattato di Lisbona, prevede espressamente un intervento dei parlamenti nazionali, ma è un intervento solo eventuale, che si risolve in un potere di veto da esercitarsi nei sei mesi dalla trasmissione dell'iniziativa di revisione. Qui in modo compiuto, i parlamenti nazionali, nello spirito della previsione dell'articolo 48 sono inseriti in una procedura di legittimazione, del tutto interna alla dinamica istituzionale dell'Unione, delle scelte circa la distribuzione delle competenze e sulle modalità di voto all'interno dell'Unione stessa; dispongono di un potere di veto, mentre il Parlamento europeo deve necessariamente approvare, a maggioranza assoluta, queste scelte che modificano le modalità con cui vengono adottate le decisioni legislative e non solo dell'Unione.

Il Tribunale costituzionale tedesco non ha attribuito un valore particolare a questa forma di legittimazione interna. Anche in questo caso serve, è necessaria, una chiara legittimazione esterna da parte del Parlamento nazionale, per scelte che vengono giudicate come direttamente incidenti sulle competenze dell'Unione e, del resto, sono ricomprese espressamente dallo stesso Trattato tra le "procedure di revisione semplificate".

Tutte le decisioni sulle competenze dell'Unione devono essere, secondo il Tribunale costituzionale, nelle mani del legislatore nazionale. Per questa via gli Stati sono e restano "padroni dei Trattati". E' il Parlamento attraverso lo strumento legislativo (peraltro oggetto del sindacato del Tribunale costituzionale) ad esercitare per lo Stato tedesco questo potere sovrano.

Un controllo stretto viene anche richiesto dal Tribunale costituzionale in un campo (quello dell'applicazione della clausola di flessibilità) prima lasciato (sino al Trattato di Lisbona) ad una ben più libera evoluzione. Nel momento in cui il Trattato di Lisbona ha esteso, oltre l'obiettivo

²¹ In Francia vi è invece una sostanziale sovrapposizione della procedura ordinaria con quella semplificata di cui al paragrafo 6 dell'art.48. Questa disposizione del TUE riprende infatti l'art. IV-445 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. In ambo i casi, il Conseil Constitutionnel, adito ai sensi dell'art. 54 della Costituzione francese, ha chiarito (Décision n. 2004-505 DC del 19 novembre 2004 e Décision n. 2007-560 DC del 20 dicembre 2007) che la Francia provvede all'"approvazione" della revisione semplificata (prevista dall'articolo IV 445 del Trattato costituzionale e, ora dal paragrafo 6 dell'art. 48 del TUE) attraverso "l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution", la stessa che serve per autorizzare la ratifica (o approvare dice l'art. 53) i Trattati.

²² in particolare il paragrafo 7 dell'articolo 48 annovera quale ulteriore procedura di revisione semplificata le cosiddette clausole passerella generali. La prima permette al Consiglio europeo di adottare una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in tutte le materie in cui il TFUE o il titolo 5 del TUE (relativo all'azione esterna dell'Unione) prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità. La seconda prevede che il Consiglio europeo, sempre all'unanimità, possa adottare una decisione che possa estendere il campo di applicazione della procedura legislativa ordinaria. Serve in entrambi i casi la preventiva approvazione del Parlamento europeo, mentre i Parlamenti nazionali, secondo il Trattato, dispongono di un potere di veto come chiarito nel testo.

economicistico del funzionamento del mercato comune, la possibilità di uso della clausola di flessibilità prevista dall'articolo 308 del Trattato sulla Comunità europea (ora articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione TFUE), il Tribunale costituzionale ha imposto, infatti la necessità di un'autorizzazione parlamentare preventiva da calare in una legge approvata, anche qui, ai sensi dell'articolo 23 della Legge Fondamentale. Ha insomma sottoposto a una "legge di autorizzazione" (nella sostanza identica a quella di autorizzazione alla ratifica dei Trattati) la possibilità per le istituzioni dell'Unione di "arrotondare" le proprie competenze, insufficiente essendo considerata la garanzia (oltre quella del voto unanime del Consiglio), pur prevista da Lisbona e assente in passato, della preventiva approvazione del Parlamento europeo.

5. In Italia le proposte di modifica alla legge n. 11 del 2005 attualmente all'esame della Camera dei deputati sono ispirate da una visione minimalista circa il ruolo del Parlamento nelle procedure di revisione.

I vari disegni di legge nulla dicono circa le procedure di revisione ordinarie, come del resto nulla dice la legge tedesca. La materia infatti, rinviando espressamente il Trattato alle procedure nazionali di ratifica, è pacificamente regolata dall'articolo 80 della Costituzione e dalle norme (legislative e regolamentari) relative alla sua attuazione.²³

I disegni di legge invece si occupano delle revisioni semplificate. Qui, come si è accennato, l'entrata in vigore delle stesse è subordinata all'approvazione degli Stati membri "secondo le rispettive norme costituzionali". In attuazione di questa previsione il disegno di legge presentato dal Governo (Atto Camera 3866) si limita a prevedere (articolo 13) che il Governo "chiede alle Camere di pronunciarsi con deliberazione"; rimettendo quindi all'autonomia di ciascuna Camera l'individuazione dello strumento da utilizzare, senza soprattutto distinguere la revisione semplificata di cui al paragrafo 6 rispetto a quella di cui al paragrafo 7 dell'articolo 48 (le cosiddette clausole passerella generali).

In Germania come si è accennato il legislatore non ha distinto ed ha assoggettato entrambe alla gravosa procedura legislativa di cui all'articolo 23 legge fondamentale.

In Francia, dove la ratifica del Trattato è stata comunque preceduta da una puntuale revisione costituzionale, le due fattispecie sono state distinte. La prima delle due procedure, che permette di incidere in modo generalizzato sulle disposizioni della terza parte del TFUE, non è stata nemmeno presa in considerazione dal legislatore, poiché, secondo l'interpretazione del Conseil Constitutionnel, assoggettata pacificamente alla ordinaria procedura di autorizzazione alla ratifica²⁴. Per le clausole passerella si è introdotta addirittura una modifica costituzionale secondo la quale il diritto di veto parlamentare può essere manifestato attraverso, diremmo noi, un atto bicamerale non legislativo²⁵: "una mozione adottata nello stesso testo dall'Assemblea Nazionale e dal Senato"²⁶.

²³ sulla procedura di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati in generale e di quelli europei in particolare, PICCIONE *Il falso mito del "principio di non regressione" nel procedimento di autorizzazione alla ratifica del trattato costituzionale europeo*, in *Giur cost*, 2005, p. 2255 ss.

²⁴ cfr nota 21

²⁵ Su questa nozione.. v. L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione. II: Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, pag. 419 e seg.

²⁶ Così recita l'articolo 88-7 della Costituzione, introdotto dalle Legge Costituzionale n. 2008-103 del 4 febbraio 2008. La procedura è stata regolata quindi in dettaglio dai regolamenti parlamentari. L'art. 151-12 del regolamento dell'Assemblée Nationale regola la presentazione e l'adozione di tali mozioni. È da sottolineare come debbano essere sottoscritte da almeno un decimo dei membri dell'assemblea e non sono emendabili. A differenza della "résolution européenne" di cui all'art. 88-4 della Costituzione il testo della mozione viene iscritto all'ordine del giorno della prima seduta disponibile (sotto riserva delle priorità stabilite dalla nuova formulazione dell'art. 48, commi 2 e 3 della Costituzione), senza passare attraverso la Conferenza dei Presidenti, che invece gode di ampia libertà nello stabilire se il plenum dell'Assemblée debba discutere delle "résolution européenne" o si spogli di detta attribuzione (cfr. art. 151-7 Reg. AssNat). Il regolamento del Sénat tace circa la disciplina specifica della mozione ex. Art. 88-7, assimilandola a quella di cui all'art. 88-5 (o, come è chiamato da AVRIL e GICQUEL in *Droit Parlementaire*, Paris, 2010, "article turc", che verte sull'autorizzazione alla ratifica di un trattato relativo all'adesione di un paese all'Unione Europea senza passare attraverso lo strumento referendario).

Nel Regno Unito nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica (*European Union Amendment Act* del 18 giugno 2008) all'articolo 6 è previsto che per la revisione semplificata come anche per le clausole di flessibilità, il rappresentante del Governo inglese debba comunque ottenere una preventiva autorizzazione parlamentare contenuta in una mozione approvata in un identico contenuto dalle due Camere.

6. Per la prima volta nella storia dell'integrazione europea sembra dunque prospettarsi un'asimmetria rilevante nell'applicazione della disciplina delle procedure di revisione; su un aspetto che, a ben vedere, non tocca le procedure interne di ratifica, da sempre disciplinate diversamente da paese a paese (in alcuni paesi serve la legge Costituzionale in altri basta la legge ordinaria, altri ancora prevedono, come noto anche un passaggio referendario, facoltativo o necessario)²⁷. L'asimmetria tocca infatti qualcosa di più profondo e pregiudiziale: la scelta di quali modifiche ai Trattati debbano essere sottoposte ad una procedura di ratifica o comunque ad una espressa approvazione legislativa.

E' una scelta certo nazionale, ma che incide sulla qualità stessa della legittimazione del sistema politico dell'Unione.

Il fatto che alcuni paesi considerino l'uso delle clausole passerella (quelle di cui al paragrafo 48 paragrafo 7) vere e proprie modifiche dei Trattati (assoggettate dunque a procedure che, quanto a forza formale degli atti utilizzati nell'ordinamento interno, sono del tutto equiparate alle procedure di ratifica), mentre altri le ritengano espressione di una mera dinamica interna del Trattato, volte a permettere una progressiva generalizzazione della procedura legislativa ordinaria (una potenzialità iscritta nel testo stesso del Trattato) può essere forse derubricato ad una pura questione di diritto interno. Più arduo appare invece seguire lo stesso ordine di idee con riferimento alla procedura semplificata di cui all'articolo 48 paragrafo 6. Qui l'asimmetria che si realizzerebbe con l'approvazione di una disposizione come quella del citato articolo 13 del disegno di legge di riforma della Legge n. 11 del 2005 (Atto Camera n. 3866) finirebbe, quanto meno da un punto di vista politico, per incrinare quella precondizione (le "condizioni di parità con gli altri Stati") cui la Costituzione italiana vincola il processo stesso d'integrazione.

Scartata la via di inserire in Costituzione una vera e propria clausola europea (come ha fatto la Germania che, si badi, l'ha affiancata alla clausola corrispondente al nostro articolo 11)²⁸, e non percorsa la via, pure suggerita da più parti, sia in occasione del Trattato di Maastricht sia in quella del Trattato costituzionale²⁹, di procedere all'autorizzazione alla ratifica con lo strumento della legge costituzionale, la clausola sulle "condizioni di parità" può essere intesa come l'unico vero "controlimite" espresso (prima ed al di là dei controlimiti individuati dalla nota giurisprudenza della Corte costituzionale) nella approvazione e revisione dei Trattati europei.

Il Tribunale costituzionale tedesco ha sostanzialmente equiparato tutte le procedure di revisione (ordinarie e semplificate) ai fini della manifestazione della volontà dello Stato. Questa si esprime infatti sempre con la legge da approvarsi ai sensi del primo comma dell'articolo 23 della legge fondamentale (l'articolo che reca la clausola europea, introdotta in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht).

Il Tribunale costituzionale, così facendo, ha interpretato in modo rigoroso la clausola sulla cessione di poteri sovrani alle istituzioni europee. Ha certo riconosciuto che con il Trattato di Lisbona gli stati membri hanno dato "al diritto dei trattati, sulla base del principio di attribuzione

²⁷ Cfr. analiticamente al riguardo J. ZILLER, *Le processus des ratifications*, in *Genèse ed destinée de la Constitution européenne*, cit, p. 147 e ss.

²⁸ V. CARTABIA-CHIEFFI, *Articolo 11 in Commentario alla Costituzione (a cura di Bifulco, Celotto e Olivetti)*, Vol. I, Torino 2006, p. 281 e ss.

²⁹ Si permetta di rinviare alle considerazioni di GIANNITI –PINELLI, Una scelta due questioni, in *La Stampa*, 10 ottobre 2004, p.22 nonché CARTABIA, *La ratifica del trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2004

specificata limitata, una forma tale da consentire una modifica, anche senza procedura di ratifica, ad opere esclusivamente o prevalentemente degli organi dell'Unione (sebbene con il requisito dell'unanimità in Consiglio)".

Il Tribunale ha riconosciuto quindi una capacità dinamica interna del Trattato di Lisbona: l'autonomia, rispetto agli ordinamenti nazionali, delle procedure semplificate di revisione. E tuttavia, operando abilmente dal lato dell'ordinamento interno, lo stesso Tribunale ha chiarito che in una tale frangente "spetta agli organi costituzionali una responsabilità particolare nel quadro della partecipazione. Questa responsabilità deve conformarsi soprattutto - continua il Tribunale costituzionale - alle norme dell'articolo 23, primo comma, della Legge Fondamentale" (paragrafo 409 della sentenza). Sulla base di queste argomentazioni il giudice tedesco ha sostanzialmente equiparato, come accennato, tutte le procedure di revisione dei trattati.

Il giudice costituzionale francese ha dato per scontato, in via interpretativa, che la revisione semplificata di cui al paragrafo 6 dell'articolo 48, debba seguire la via della legge di autorizzazione alla ratifica (o comunque di approvazione dei Trattati prevista dall'art. 53 della Costituzione); distinguendo così in radice questa fattispecie da quella, delle clausole passerella per le quali, come si è accennato, ha imposto al legislatore costituzionale di disciplinare in modo espresso la manifestazione di volontà parlamentare per quanto riguarda le altre procedure semplificate (le clausole passerella).

Di fronte a queste discipline, dal punto di vista dell'ordinamento italiano si può certo astrattamente affermare che le "condizioni di parità" sono rispettate. Lo stesso rigoroso Tribunale tedesco riconosce che "il diritto dei trattati" consente modifiche che, senza procedura di ratifica, avvengano per opera prevalente degli organi dell'Unione.

Ma sarebbe una lettura veramente formalista quella che trascurasse la scelta consapevole fatta dal Tribunale costituzionale di annullare l'autonomia di queste forme di modifica, che sono state tutte ricondotte alla procedura di cui all'articolo 23, primo comma, della legge fondamentale.

Il Tribunale costituzionale, potendo intervenire (a differenza della nostra Corte) prima ancora che il procedimento di ratifica si fosse perfezionato (si veda paragrafo 170 della sentenza), ha, nei fatti, operando certo sul versante dell'ordinamento interno (ma che altro può fare un giudice costituzionale?), privato il Trattato di Lisbona (per quanto riguarda l'ordinamento tedesco) di quella capacità di evoluzione autonoma e dinamica che, in fondo, è quel che restava dell'ambizione costituzionale del Trattato firmato a Roma nel 2004. Con precisione chirurgica, al di là della lunga motivazione, il secco dispositivo della sentenza ha ridato al Trattato la sua veste classica di accordo internazionale.

Il giudice costituzionale francese ha considerato, come si è accennato, scontata la natura di veri e propri accordi internazionali delle revisioni semplificate di cui al paragrafo 6 dell'articolo 48.

7. Queste considerazioni, o meglio interpretazioni delle disposizioni dei Trattati, fornite dai giudici costituzionali di due grandi Paesi fondatori non sembra possano essere trascurate dal legislatore, e più in generale, dagli interpreti italiani.

La clausola sulle "condizioni di parità", fissata dall'articolo 11 della Costituzione, può e deve essere interpretata non solo staticamente, come condizione da rispettare per l'adesione (e quindi anche per la stessa firma) di obblighi internazionali³⁰, ma come una clausola che si rivolge anche all'interno, innanzitutto al legislatore, che ha, a suo modo, una "responsabilità per

³⁰ Al riguardo va ricordata la posizione, peraltro rimasta isolata, di GUARINO in , *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, p.142 secondo il quale la previsione "quasi certa di un deterioramento progressivo delle condizioni di benessere dei cittadini italiani rispetto alle condizioni dei cittadini appartenenti agli altri stati membri", per effetto dell'applicazione di disposizioni del trattato di Lisbona (segnatamente quelle relative alla procedura per i disavanzi eccessivi, art. 126 TFUE), potrebbe metter in questione la parità sostanziale dell'Italia rispetto agli altri stati membri, ponendo dunque la questione del rispetto dell'art. 11 Cost. Secondo Guarino "la parità, principio fondamentale il cui rispetto è imposto dall'art.11 per le limitazioni della sovranità, non potrebbe intendersi nel senso ristretto di essere destinatari di eguali obblighi e titolari di identici poteri"

l'integrazione". Una responsabilità che non è stata disciplinata come in Germania in modo espresso, in un articolo dedicato alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ma che spetta naturalmente al legislatore quale primo responsabile dell'attuazione e dello sviluppo del programma (di integrazione sopranazionale), scritto in Costituzione³¹.

In questa prospettiva non può sfuggire che proprio il carattere non dichiaratamente costituzionale del Trattato di Lisbona ha portato le Camere italiane ad approvare la relativa legge di autorizzazione alla ratifica con un voto unanime³².

Sembra dunque spianata la via ad un intervento robusto del legislatore nel momento in cui si accinge a introdurre le necessarie modifiche alla legge n. 11 del 2005 (che organicamente disciplina le modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione europea).

La materia delle revisioni semplificate, dovrebbe essere come in Germania, la prima questione che il legislatore, in questa sede, dovrebbe regolare. E invece, sia il disegno di legge del Governo, sia le iniziative parlamentari pongono queste disposizioni in un ambito residuale, come una mera variante della partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario. Ci si rimette all'autonomia delle Camere (il testo del Governo parla di "deliberazione espressa"), senza nemmeno imporre il vincolo della convergenza delle deliberazioni delle Camere.

Il testo unificato adottato come testo base dalla XIV Commissione della Camera dei deputati per la revisione della legge n. 11 del 2005³³, mira a disciplinare esclusivamente la procedura di revisione semplificata di cui al paragrafo 7 dell'articolo 48, non optando per la via tedesca, di equiparare questa alla revisione ordinaria, ma limitandosi a prevedere che le Camere possono "approvare atti di indirizzo in merito alle iniziative di cui al primo o al secondo comma del paragrafo 7 dell'articolo 48". Tacendo sulla procedura di revisione di cui al paragrafo 6, sembrerebbe lasciata aperta, da questo testo, la via ad un'interpretazione che faccia applicare a questa fattispecie la procedura ordinaria di autorizzazione alla ratifica delle modifiche ai trattati. Se è pur vero infatti che l'articolo 48 paragrafo 6 parla di "decisione" (che entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali), sembra naturale, sottoporre questa decisione alla procedura prevista dall'articolo 80 della Costituzione.

Diversamente, il testo del Governo ricomprende anche le revisioni di cui al paragrafo 6 dell'articolo 48 tra quelle per approvare le quali potrebbero bastare atti delle due Camere, peraltro neanche chiaramente individuati; il testo che il Governo propone finisce per rimettere addirittura all'autonomia di ciascuna Camera se, i relativi atti debbano essere approvati dall'Aula o in Commissione.

Seguendo questa via l'Italia si potrebbe trovare ad approvare modifiche alla parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con semplici atti di indirizzo, che potrebbero essere addirittura votati, in assenza di modifiche ai regolamenti delle Camere, in Commissione. Un pugno di senatori e deputati, senza che sia garantita un'adeguata pubblicità dei lavori potrebbero così compiere la stessa scelta per la quale in Germania è richiesta una procedura analoga a quella della revisione costituzionale.

La necessaria "approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali" prevista dal paragrafo 6 dell'articolo 48 non può esaurirsi in semplice atto parlamentare di indirizzo. L'oggetto di questa decisione - la "modifica in tutto o in parte di

³¹ Secondo la lezione di Franco. Modugno (v. da ultimo ID, op cit. pag 150 e ss.) la legislazione ordinaria deve essere concepita come il principale strumento, normale, continuo, di attuazione e sviluppo della Costituzione. Un ruolo questo tanto più cruciale quanto più si consideri l'articolo 11, la cui capacità di fondare la partecipazione al processo di integrazione europea (che lo fa annoverare nel gruppo delle "european clauses") è tutta fondata sulla sua interpretazione, ben al di là del dato testuale e della intenzione di costituenti. cfr in proposito CARTABIA- CHIEFFI art. 11 cit.p.266 ss.

³² Un argomento che dovrebbe indurre a interpretare in modo cauto (comunque più restrittivo rispetto alle corrispondenti disposizioni del Trattato costituzionale) le clausole evolutive ed in particolare quelle che consentono forme di revisione semplificata. Si consenta di rinviare sul punto a GIANNITI *La ratifica italiana del Trattato di Lisbona* in *Quaderni costituzionali*, 2009, p. 407

³³ In CAMERA DEI DEPUTATI *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 22 settembre 2010, p. 272

disposizioni della parte terza del TFUE" - è una materia che non può essere sottratta al legislatore, cui spetta in ogni caso approvare modifiche dei trattati, la cui portata non è in alcun modo iscritta né riconducibile alle scelte compiute in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona.

Se le passerelle di cui al paragrafo 7 del medesimo articolo 48 mirano ad eliminare freni all'estensione della procedura legislativa ordinaria (una scelta che è uno dei dati connotanti il nuovo Trattato)³⁴, quella disciplinata dal paragrafo 6 dello stesso articolo 48 è una procedura di revisione con potenzialità indefinibili. Nessuno ad esempio, al momento del varo del Trattato di Lisbona, avrebbe pensato che ad un anno dalla sua entrata in vigore, gli effetti della crisi finanziaria avrebbero reso necessario integrare (proprio utilizzando questa procedura) il TFUE per prevedere una disciplina che permetta di "creare un meccanismo permanente di gestione delle crisi che gli Stati membri devono istituire per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro". Si tratta di modifiche che non possono non essere "approvate" con una fonte di rango primario.

La (sola) forma prevista dalle "norme costituzionali" italiane è quella dell'articolo 80. Ma forse il legislatore potrebbe disciplinare (nella organica legge che regola le modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione europea) un'autonoma procedura legislativa di approvazione delle revisioni semplificate *ex* articolo 48, par. 6, che pur sostanzialmente rispettando il contenuto normativo dell'articolo 80 della Costituzione, lo renda coerente con il carattere autonomo che il nuovo Trattato ha voluto attribuire a queste procedure, sottraendole espressamente alla procedura di ratifica³⁵.

³⁴ cfr in proposito G. AMATO, *Riflessioni conclusive*, in *La costituzione Europea, un primo commento* (a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI), Bologna, 2004, 288

³⁵ Vigenti i vecchi trattati, erano previste procedure passerella e altre ipotesi in qualche modo assimilabili, a quelle in esame, seppur con un ambito applicativo molto più limitato. Si pensi a quanto previsto dall'articolo 42 del previgente Trattato sull'Unione europea, che consentiva, con una deliberazione unanime del Consiglio, la comunitarizzazione dell'intero settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Tuttavia in questo caso, come nelle altre ipotesi di disposizioni cosiddette passerelle, il Trattato utilizzava l'espressione: il Consiglio "raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali".

La formula utilizzata oggi dall'articolo 48 paragrafo 6 e in molti altri casi ("approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali"), se incorpora con più nettezza rispetto al passato la procedura nazionale nel più ampio processo decisionale dell'Unione, finisce, di converso, per imporre al legislatore (costituzionale o ordinario) nazionale una chiara responsabilità quanto alla definizione delle procedure capaci di garantire la legittimazione nazionale di queste decisioni dell'Unione.

Se si vuole continuare ad escludere la via della riforma costituzionale, dovrebbe comunque spettare al legislatore (ordinario), nel rivedere la legge n. 11 del 2005, predisporre una disciplina che regoli le modalità di manifestazione di volontà dello Stato in questo e in tutti gli altri casi previsti dal Trattato, graduando qualità, intensità e caratteristiche dell'intervento parlamentare.