La revisione del futuro Trattato costituzionali ed il diritto di recesso: sull'ambiguo processo di costituzionalizzazione dell'Unione

di Luigi GIANNITI

(Dottore di ricerca in diritto costituzionale; Responsabile dell'Ufficio rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica)

La Convenzione, avviandosi alla fine dei suoi lavori, alla vigilia della discussione più complessa e politicamente controversa, quella sull'assetto istituzionale, ha affrontato alcune questioni che, seppur regolate in disposizioni finali, toccano l'essenza e la natura stesse del documento che la Convenzione sta elaborando, ora definito Costituzione ora Trattato costituzionale.

Su due di queste previsioni, pur sistematicamente slegate nel progetto del Presidium della Convenzione, sembra opportuno richiamare l'attenzione: l'articolo 46, che regola il diritto degli Stati di recedere dall'Unione, e l'articolo F della Parte III, che disciplina la revisione del Trattato costituzionale.

Secondo l'articolo 46, ciascuno Stato può decidere di ritirarsi dall'Unione notificando tale decisione al Consiglio, con il quale negozia un accordo (concluso dal Consiglio a nome dell'Unione) per regolare le modalità del ritiro e le future relazioni dello Stato con l'Unione. Entrato in vigore l'accordo, allo Stato che si vuole ritirare non si applicherà più la Costituzione che in ogni caso non si applicherà più passati due anni dalla notifica della decisione di recedere; una decisione dunque che appare sostanzialmente libera e priva di condizionamenti.

Che gli Stati possano oggi liberamente recedere dall'Unione è questione oggi controversa. Per l'Italia ciò è probabilmente impedito da una rigorosa interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione, che occorrerebbe quanto meno emendare per poter consentire il ritiro dai vincoli imposti dall'appartenenza all'Unione. La questione attiene alla natura dell'Unione. Se essa viene considerata un'ordinaria organizzazione internazionale, retta dalle regole generali del diritto internazionale, la facoltà di recesso è già prevista e disciplinata dalla Convenzione di Vienna del 1969. Diversa la conclusione se si considera l'Unione non un'organizzazione internazionale tradizionale, ma creatrice di un ordinamento giuridico autonomamente fondato.

Quale che sia l'interpretazione dei trattati vigenti, la scelta di dare una Costituzione all'Unione, se si vuole riempire di senso questa denominazione, imporrebbe di seguire per il futuro la seconda interpretazione. Questa è coerentemente seguita dal testo del Presidium, proprio laddove ritiene necessario disciplinare espressamente la facoltà per gli Stati di ritirarsi. Questa, se la si vuole prevedere, deve essere iscritta e regolata nella Costituzione, poiché non può più, nel nuovo ordinamento retto da una Costituzione essere ricavabile dalle norme della Convenzione di Vienna.

Che ci si ritrovi al di fuori dell'ambito di applicazione di queste norme, è confermato poi dalla procedura che disciplina il ritiro, negoziata, nel testo del Presidium, a nome dell'Unione dal Consiglio un organo dell'Unione che può concludere l'accordo a maggioranza qualificata. La riduzione della Costituzione a un semplice trattato istitutivo di un'ordinaria organizzazione internazionale avrebbe imposto, simmetricamente a quanto avviene per l'adesione, che il trattato venisse concluso con i singoli Stati membri, l'organizzazione non essendo in questa prospettiva che il frutto dell'intrecciarsi di reciproche obbligazioni internazionali. È invece l'Unione, nel testo del Presidium, attraverso i suoi organi, a negoziare il recesso, un diritto che quindi esiste perché previsto dalla Costituzione. Una Costituzione che non vuole tradire la specificità della costruzione comunitaria, federazione di Stati-nazione, che mantengano perciò la libertà di svincolarsi dai legami federali dell'Unione.

Dall'ambigua complessità di questo itinerario della costituzionalizzazione dell'Europa è segnata ancora più marcatamente la procedura di revisione del trattato costituzionale. Il testo proposto dal Presidium non modifica di una virgola la procedura oggi disciplinata nel Trattato (art. 48 TUE), secondo la quale il Consiglio, su iniziativa di uno Stato o della Commissione, può richiedere la convocazione di una Conferenza intergovernativa cui spetta elaborare un testo di revisione del trattato che abbia il consenso, e venga dunque firmato, dai Governi, per essere poi sottoposto alla necessaria ratifica di tutti gli Stati.

Non si può non rilevare un'asimmetria tra la facoltà attribuita a ciascuno Stato di recedere dall'Unione *ad nutum* e allo stesso tempo il diritto, assicurato a tutti gli Stati, di paralizzare ogni riforma costituzionale: un'Unione che può facilmente perdere pezzi del suo territorio, ma non può modificare il livello della sua integrazione, se non con il consenso di tutti. Una rigidità, questa, che, nel progetto presentato dal Presidium, come nel trattato vigente, lega tutte le sue parti che possono essere modificate solo con questa medesima, rigidissima procedura.

Nel corso del dibattito svoltosi alla Convenzione nella sessione del 25 aprile è emersa una diffusa richiesta di aggiornare tale procedura prevedendo, quanto meno, una costituzionalizzazione del metodo della Convenzione, sperimentato per la redazione della Carta di Nizza e ora per la revisione complessiva dei trattati così da renderla più trasparente e tale da suscitare un dibattito che vada oltre i rappresentanti dei governi coinvolgendo i parlamenti nazionali ed europeo, e poi un sistema meno oneroso per la modifica della seconda parte della futura Costituzione.

Rimarrebbe ferma tuttavia, a conclusione e sigillo della procedura, la necessità della ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Necessità, questa, affermata dai rappresentanti di

tutti i Governi alla Convenzione, eccetto quello francese. Dominique de Villepin infatti, e pochi altri convenzionali, secondo una visione coerentemente costituzionale che per ora sembra minoritaria, ha legato la revisione - per la quale propone come sufficiente il consenso di una maggioranza, seppur più che qualificata, di Stati - al diritto di recesso.

Sottoporre alla ratifica di tutti gli Stati ogni modifica del trattato costituzionale è l'unico sistema per garantire agli Stati di rimanere "padroni dei trattati", come ha con chiarezza affermato il rappresentante del Bundesrat tedesco Erwin Teufel, riecheggiando contenuti della famosa sentenza del 1993 del Tribunale costituzionale, pronunciata in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht. Il Bundestag, secondo il Tribunale, "deve decidere in ordine alla partecipazione della Germania all'Unione europea, alla sua durata e ai suoi sviluppi", illegittima dovendosi considerare "una legge che apre l'ordinamento tedesco all'immediata efficacia ed applicazione del diritto della Comunità europee, se non determina in modo sufficientemente certo i poteri trasferiti e il programma di integrazione progettato". Il Tribunale costituzionale prescriveva quindi che "ogni modifica sostanziale del programma di integrazione e delle attribuzioni contenute nel trattato" deve essere coperta da una legge di autorizzazione alla ratifica. Solo così, attraverso questo intervento puntuale dei Parlamenti nazionali, viene garantita la legittimazione democratica del processo comunitario, in attesa che si producano a livello europeo "condizioni di fatto", come "il costante libero confronto nella società tra forze, interessi e idee, nel quale si chiariscono e si evolvono anche gli obiettivi politici e sulla base del quale l'opinione pubblica predetermina la volontà politica".

Ma proprio alla realizzazione di queste condizioni dovrebbe mirare il progetto riformatore al quale lavora la Convenzione, secondo gli indirizzi contenuti nella dichiarazione di Laeken. Inscritti nella Costituzione i diritti del patrimonio costituzionale europeo, assicurata con chiarezza e forza la legittimazione democratica della sua vita e delle sue istituzioni, l'Europa unita dovrebbe aver raggiunto il traguardo fissato dal Tribunale costituzionale, proprio con la redazione di questa Costituzione, che coerentemente - se la si ritiene tale nella forma e nella sostanza - dovrebbe poter evolvere e progredire senza essere penalizzata dalla regola dell'unanimità. Mantenendo la regola della necessaria ratifica da parte di tutti gli Stati membri per ogni revisione, si finisce quindi per negare quella natura costituzionale che si vuole affermare dicendo di lavorare al progetto di una costituzione .

Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione mostra così , ancora una volta, la sua ambiguità che ricompare nell'articolo seguente delle disposizioni finali: l'articolo G. Esso ribadisce - ovviamente – la regola dell'articolo 48 per l'entrata in vigore del trattato costituzionale, che potrà e forse dovrebbe prevedere come si è detto una più coraggiosa regola per la propria revisione (una procedura di revisione costituzionale), ma che deve oggi necessariamente rispettare, per la sua valida conclusione e successiva entrata in vigore, la procedura di revisione vigente, regolata in quei trattati che la costituzione (o trattato costituzionale) dovrebbe sostituire e radicalmente novare. L'articolo G prevede però anche un comma finale secondo il quale se, dopo due anni dalla firma del trattato costituzionale, quattro quinti degli Stati membri lo avranno ratificato incontrando gli altri Stati difficoltà, la materia dovrà essere esaminata dal Consiglio europeo. Una previsione apparentemente superflua, legalmente irrilevante, che si limita a segnalare un problema politico, ma che sottende una tensione "rivoluzionaria", di rottura che ha spaventato non pochi convenzionali (che non a caso hanno proposto la soppressione di questo periodo finale).

Questa tensione è coerentemente esplicitata in emendamenti “illegittimi” presentati dai propugnatori in Convenzione di un assetto compiutamente costituzionale che preveda - in violazione patente dell’articolo 48 del trattato – l’entrata in vigore della Costituzione dopo l’intervenuta ratifica non di tutti, ma solo di una maggioranza qualificata di Stati. E così, nel timore di perdersi nella complessità del percorso riformatore, reso più accidentato dall’incremento del numero degli Stati membri, se ne propone una rottura, anche correndo il rischio di far nascere il nuovo ordinamento “accanto” invece che sul tronco del vecchio.