

**CONV 250/02**

## NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

ai: Membri della Convenzione

Oggetto: Semplificazione dei trattati ed elaborazione di un trattato costituzionale

Il Praesidium ha avviato le discussioni sul problema della semplificazione dei trattati. Si allega per i membri della Convenzione, per informazione, una nota di riflessione elaborata al riguardo dal Segretariato e destinata al Praesidium.

## **NOTA DI RIFLESSIONE**

**Oggetto:** SEMPLIFICAZIONE DEI TRATTATI ED ELABORAZIONE DI UN TRATTATO COSTITUZIONALE

- I. Problematica**
- II. Semplificazione e modernizzazione dei testi dei trattati**
- III. Codificazione dei trattati**
- IV. Fusione dei trattati**
- V. Elaborare un trattato fondamentale**
  - A. Struttura e contenuto del trattato fondamentale**
  - B. Articolazione del trattato fondamentale con gli attuali trattati**
  - C. Questione dell'eventuale gerarchizzazione del trattato fondamentale**
- VI. Rivedere e differenziare le procedure di emendamento dei trattati**

### **I. — PROBLEMATICA**

La semplificazione dei trattati costituisce probabilmente una delle possibili risposte alle critiche spesso formulate nei confronti dell'Unione europea. Potrebbe contribuire a rendere l'Unione più comprensibile per i suoi cittadini, in particolare mettendo in risalto i valori su cui è fondata, le sue missioni e i principi di base del suo funzionamento. Le responsabilità di coloro che partecipano al processo decisionale risulterebbero così più chiaramente definite. La semplificazione dei trattati ha quindi per obiettivo principale quello di contribuire a rendere l'Unione più accessibile per i suoi cittadini, facilitando nel contempo la vita di coloro che vi lavorano quotidianamente. Essa contribuirebbe inoltre a rimettere un po' d'ordine nell'edificio "Europa" prima di potervi accogliere nuovi Stati membri e nuovi cittadini.

In quasi cinquant'anni d'integrazione europea si sono susseguiti numerosi trattati che hanno modificato o integrato i tre trattati comunitari costitutivi originari che sono il trattato che istituisce la Comunità (economica) europea, il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica e il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (TCE, trattato CEEA e trattato CECA). Si tratta principalmente dell'Atto unico, del trattato sull'Unione europea (TUE - trattato di Maastricht), del trattato di Amsterdam e infine, più recentemente, del trattato di Nizza, che non è ancora entrato in vigore. I trattati costitutivi sono stati modificati anche da altri trattati di portata minore, quali il trattato di fusione del 1967 e altri due trattati, elaborati negli anni '70, che modificano talune disposizioni finanziarie o di bilancio dei suddetti trattati.

Inoltre, il TUE ha creato una nuova entità, l'Unione, che è *"fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato"*<sup>1</sup>. La struttura dell'Unione è così basata su quelli che sono comunemente definiti tre "pilastri": da un lato, il pilastro comunitario (che corrisponde ai tre trattati comunitari), dall'altro, due grandi settori d'azione nuovi: la politica estera e di sicurezza comune (PESC) - che trasforma la cooperazione politica instaurata dall'Atto unico - e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI), che corrispondono rispettivamente al secondo e al terzo pilastro dell'Unione. Successivamente, il trattato di Amsterdam ha trasferito al pilastro comunitario<sup>2</sup> parte delle attività del terzo pilastro, limitato oramai alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Il secondo e terzo pilastro sono generalmente caratterizzati da procedure decisionali e da strumenti d'azione di carattere più intergovernativo rispetto al metodo comunitario classico, e da un controllo giurisdizionale inesistente o limitato.

Il diritto primario relativo all'Unione europea comprende inoltre:

- i trattati di adesione, numerose disposizioni sostanziali dei quali modificano i trattati costitutivi o li integrano;

---

<sup>1</sup> Articolo 1 del TUE.

<sup>2</sup> Cfr. il nuovo titolo IV del TCE intitolato: "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone".

- una serie di atti o di decisioni connesse adottati secondo una procedura semplificata, che completano il diritto primario (ad esempio, le decisioni relative alla fissazione delle sedi delle istituzioni o di altri organismi, o l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto);
- una quarantina di protocolli aventi valore di trattato (alcuni dei quali concernenti temi istituzionali significativi<sup>1</sup>);
- numerose dichiarazioni comuni o unilaterali che accompagnano ogni trattato.

Nell'allegato I della presente nota è fornita una panoramica (non esaustiva) del diritto primario in vigore<sup>2</sup>.

La complessità del diritto primario deriva pertanto in primo luogo dalla molteplicità e dalla varietà delle sue fonti. L'idea di semplificare i trattati non è nuova e si iscrive in qualche modo nel prolungamento degli sforzi compiuti da vari anni a questa parte per semplificare la legislazione dell'Unione. Nonostante i primi progressi compiuti con il trattato di Amsterdam (cfr. *infra*), la dichiarazione di Nizza relativa al futuro dell'Unione (dichiarazione di Nizza) menziona la semplificazione dei trattati come uno dei temi di riflessione in grado di rispondere alla "*necessità di migliorare e garantire costantemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni, per avvicinarle ai cittadini degli Stati membri*". La dichiarazione di Laeken iscrive questo compito in un contesto più ampio, quello della "*via verso una costituzione per i cittadini europei*"<sup>3</sup>. La dichiarazione affronta infatti una serie di temi concernenti la struttura dei trattati (semplificazione senza modificare il contenuto attuale, trattato di base, integrazione della Carta, costituzione), la loro evoluzione (distinzione delle procedure di modifica e di ratifica) o la struttura dell'Unione stessa (distinzione tra l'Unione e le Comunità, divisione in tre pilastri).

È vero che la semplificazione dei trattati comporta un certo numero di operazioni distinte, più o meno indipendenti le une dalle altre, che fanno apparire varie fonti di complessità. Nella presente nota si comincerà con la semplificazione e la modernizzazione della redazione dei testi stessi, che nel tempo si sono evoluti in modo non lineare e poco coerente. Si esaminerà poi la semplificazione dell'"architettura" dei trattati, che comprende vari aspetti.

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (trattato di Amsterdam) e, più recentemente, il protocollo sull'allargamento dell'Unione europea (trattato di Nizza).

<sup>2</sup> La maggior parte di questi testi possono essere consultati nella Raccolta dei trattati pubblicata dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

<sup>3</sup> Cfr. l'estratto della dichiarazione di Laeken riportato nell'allegato II della presente nota.

La codificazione dei trattati mira a integrare tutte le varie modifiche dei trattati costitutivi e ad abrogare i trattati originari e di revisione successivi. La fusione dei trattati mira invece a riunire e a ristrutturare in un unico strumento i vari trattati costitutivi su cui è fondata l'Unione europea, principalmente il TUE e il TCE. Essa comporta parimenti, in linea di massima, l'effetto di abrogare i trattati originari e di revisione successivi.

In un secondo momento, se la Convenzione deciderà di procedere alla redazione di un trattato fondamentale<sup>1</sup>, occorrerà riflettere alla struttura e al contenuto di quest'ultimo, nonché ai vari approcci possibili per la sua articolazione con i trattati attuali. Quest'ultima questione induce ad esaminare l'eventuale differenziazione delle procedure di revisione tra il "trattato di base" e gli altri testi dei trattati.

Infine, uno dei motivi della complessità dei trattati consiste nel fatto che l'architettura dell'Unione è già di per sé piuttosto complessa, in particolare a causa della dualità Unione/Comunità e della struttura in pilastri. Tale questione è attualmente all'esame del Gruppo della Convenzione sulla personalità giuridica.

## **II. — SEMPLIFICAZIONE E MODERNIZZAZIONE DEI TESTI DEI TRATTATI**

Un primo passo verso una semplificazione dei testi dei trattati è stato compiuto con il trattato di Amsterdam<sup>2</sup>. La semplificazione è consistita essenzialmente nel sopprimere le disposizioni obsolete o superate dei tre trattati comunitari e dei relativi allegati e protocolli<sup>3</sup>. Nonostante alcune modifiche redazionali, tutta questa operazione è stata svolta "a diritto invariato", ossia senza intervenire sul contenuto giuridico dei trattati né sull'acquis comunitario<sup>4</sup>. Considerando il solo TCE, sono stati soppressi in tutto una cinquantina di articoli nonché una decina di protocolli e allegati, mentre un'altra cinquantina di disposizioni sono state parzialmente soppresse o modificate. Al termine di questa operazione, il TCE è stato rinumerato per facilitarne la consultazione. Anche il TUE, i cui titoli V e VI sono stati profondamente rimaneggiati, è stato rinumerato. Una tabella di corrispondenza tra la vecchia e la nuova numerazione è stata allegata al trattato di Amsterdam.

---

<sup>1</sup> La dichiarazione di Laeken fa riferimento a un "trattato di base" ("Basic Treaty").

<sup>2</sup> Parte seconda del trattato di Amsterdam (articoli da 6 a 11).

<sup>3</sup> Nella maggior parte dei casi si trattava di disposizioni che scadevano al termine del periodo transitorio o ad altre date, o di disposizioni superate dai fatti.

<sup>4</sup> Cfr. l'articolo 10 del trattato di Amsterdam.

Sebbene l'operazione di semplificazione di Amsterdam abbia reso i trattati più leggibili e accessibili per gli addetti ai lavori e i cittadini, sembra possibile spingersi anche oltre in questa direzione. Vari membri della Convenzione hanno già espresso la volontà di semplificare il linguaggio dei trattati. Inoltre, numerose disposizioni lasciano un po' a desiderare sotto il profilo della qualità redazionale, in particolare a causa di lungaggini o di un numero eccessivo di riferimenti incrociati<sup>1</sup>. Spesso, inoltre, lo stile dei testi succedutisi nel corso degli anni soffre di una certa mancanza di omogeneità. Infine, numerose disposizioni dei trattati, risalenti talvolta ai trattati originari, risultano leggermente superate nella formulazione dall'evoluzione delle politiche, dalla prassi delle istituzioni o dagli sviluppi della giurisprudenza.

La modernizzazione dei testi costituisce senz'altro un compito ambizioso e impegnativo<sup>2</sup>. Essa è inoltre delicata anche perché i testi dei trattati sono spesso il risultato di difficili compromessi politici, ottenuti talvolta a costo di qualche ambiguità (ciò vale in particolare per le clausole attributive di competenza). Occorre inoltre evitare di rimettere involontariamente in discussione, nel corso dell'operazione di semplificazione, taluni aspetti dell'ordine giuridico sviluppato dalla Corte di giustizia nell'interpretazione dei testi dei trattati.

La semplificazione dei trattati comporta inoltre un'altra dimensione, ossia la razionalizzazione e la generalizzazione delle procedure decisionali, nonché la definizione di una tipologia sistematica per gli atti o gli strumenti. Questa problematica, che ha formato oggetto di note specifiche del Segretariato della Convenzione<sup>3</sup>, costituisce uno dei temi principali della Convenzione e va senz'altro al di là della semplificazione dei testi "a diritto invariato".

---

<sup>1</sup> Si consideri ad esempio l'articolo 61 del TCE:

"Allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio adotta:

a) entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'articolo 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, a norma dell'articolo 62, paragrafi 2 e 3 e dell'articolo 63, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 2, lettera a), nonché misure per prevenire e combattere la criminalità a norma dell'articolo 31, lettera e) del trattato sull'Unione europea;"

<sup>2</sup> Va notato che un interessante studio al riguardo è già stato effettuato in passato, principalmente allo scopo di consolidare, o addirittura estrapolare, l'acquis giurisprudenziale costituzionale, (versione del TCE pubblicata nella *European Law Review*, 1997, dal Centre for European Legal Studies (Cambridge, Faculty of Law).

<sup>3</sup> CONV 162/02 e CONV 216/02.

### III. — CODIFICAZIONE DEI TRATTATI

Una delle fonti di complessità del diritto primario deriva dal fatto che i trattati comunitari originari, così come il trattato di Maastricht sull'Unione europea, sono stati modificati a varie riprese da trattati di revisione successivi. Attualmente è praticamente impossibile per gli operatori lavorare con tutti questi trattati, i quali peraltro sono i soli a godere di un valore di autenticità. Questa situazione è imputabile al fatto che i trattati non sono mai stati "*codificati*", vale a dire che non sono mai stati sostituiti da un nuovo documento che integrasse il contenuto originario e le successive modifiche dei trattati e che in tal modo abrogasse i testi anteriori.<sup>1</sup>

La *Raccolta dei trattati* pubblica periodicamente una versione "*consolidata*" dei vari trattati costitutivi, vale a dire un testo che integra tutte le successive modifiche ma non sostituisce i trattati anteriori. La *Raccolta dei trattati*, come indicato nella stessa, costituisce quindi solo "uno strumento di documentazione che non impegna la responsabilità delle istituzioni". Non ha pertanto valore di autenticità. Si osservi analogamente che le versioni consolidate del TUE e del TCE, allegate all'atto finale del trattato di Amsterdam, sono state presentate soltanto "a fini informativi"<sup>2</sup>. I trattati originari e di revisione restano pertanto ancora oggi gli unici che fanno fede.

---

<sup>1</sup> Nell'ambito della legislazione comunitaria si distinguono varie operazioni intese a riorganizzare i testi. Queste distinzioni possono anche applicarsi ai trattati, mutatis mutandis. La consolidazione consiste nell'integrare in un atto tutte le sue successive modifiche. Tutti i testi anteriori restano in vigore in quanto l'atto consolidato non ha di per sé valore giuridico. Per converso, la codificazione serve a abrogare l'atto iniziale e tutte le sue successive modifiche conferendo valore giuridico al nuovo atto che integra tutte le modifiche. Si parla anche di rifusione di testi giuridici allorché l'operazione di codificazione è concomitante con nuove modifiche. Quanto alla fusione di testi, essa è volta a fondere due atti originari distinti (e le eventuali modifiche successive) in un nuovo atto che sostituisce tutti i testi anteriori.

<sup>2</sup> Queste versioni consolidate integrano sia le nuove modifiche di fondo sia l'operazione di semplificazione dei testi e la loro nuova numerazione. In tale occasione, sono stati repertoriati tutti i protocolli, che hanno formato oggetto di una classificazione in funzione del, o dei, trattato/trattati cui sono allegati, anche se sussistono talune difficoltà al riguardo, in particolare per quanto concerne la numerazione ufficiale di detti protocolli (cfr. allegato I).

Se si conferisse valore giuridico alle versioni consolidate di questi due trattati principali, il che corrisponderebbe a codificarli, si potrebbero abrogare tutti i trattati originari e di revisione successivi. Una siffatta operazione semplificherebbe radicalmente il diritto primario dell'Unione. Anche la sicurezza giuridica ne risulterebbe rafforzata in quanto gli operatori del settore si baserebbero su testi autentici. Tale codificazione potrebbe aver luogo, del resto, indipendentemente dagli orientamenti adottati dalla Convenzione per quanto riguarda il riordino dei trattati (fusione, trattato fondamentale). In realtà per un gran numero di questi orientamenti l'effetto di codificazione risulta necessariamente dal riordino dei trattati (cfr. *infra*).

Tuttavia una tale operazione di codificazione, pur limitandosi, semplicemente a riprodurre lo status quo giuridico, non è priva di rilevanza in quanto impone di sottoporre i trattati consolidati a una nuova ratifica da parte degli Stati membri. Questa questione è apparsa politicamente molto delicata in occasione delle ultime conferenze intergovernative.

Si osservi tuttavia che taluni casi di codificazione specifica, e anche di rifusione, hanno già avuto luogo e potrebbero eventualmente servire di modello in altre occasioni<sup>1</sup>. L'esempio più recente figura nel progetto di trattato di Nizza sottoposto alla ratifica degli Stati membri: esso comprende una rifusione del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia che integra le riforme effettuate in occasione della conferenza intergovernativa.

#### **IV. — FUSIONE DEI TRATTATI**

Altra fonte di complessità del diritto primario è la molteplicità dei trattati costitutivi riguardanti le Comunità e l'Unione europea. Il trattato sull'Unione europea (detto "trattato di Maastricht") comporta una difficoltà particolare in quanto si sovrappone ai trattati comunitari così come l'Unione

---

<sup>1</sup> Per esempio la convenzione del 25 marzo 1957 relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee (Assemblea e Corte di giustizia uniche) e il trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee sono stati abrogati. Le rispettive disposizioni, tuttora vigenti, sono state semplificate, sintetizzate e raggruppate nell'articolo 9 del trattato di Amsterdam e con questa nuova forma sono poi state sottoposte a nuova ratifica da parte degli Stati membri. Si veda anche la riproduzione nell'articolo 190 del TCE degli articoli 1 e 2 e dell'articolo 3, paragrafo 1 dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976.



si sovrappone alle Comunità. In particolare il TUE combina nuove disposizioni relative alla nuova entità, la PESC e la GAI, con un insieme di disposizioni che modificano i tre trattati comunitari.<sup>1</sup>

Pertanto, al di là della codificazione dei trattati originari presi singolarmente, la semplificazione dei trattati può comportare un'altra operazione consistente nel fonderli in un nuovo documento unico, senza modificarne la sostanza. Un'operazione di questo genere è stata oggetto di vari tentativi in passato<sup>2</sup>. In occasione della CIG da cui è scaturito il trattato di Amsterdam un gruppo di esperti ha avviato, a margine dell'operazione di semplificazione dei testi, una fusione dei trattati. Questi lavori non sono giunti a termine ma il Segretariato generale del Consiglio ha potuto ultimarli e li ha resi pubblici *"quale esempio di eventuale consolidazione dei trattati, in applicazione della dichiarazione n. 42 allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam"*.<sup>3</sup>

In effetti il Segretariato generale ha presentato due modelli di fusione dei trattati, conformemente alle due ipotesi di lavoro prescelte dal gruppo di esperti: uno riguardante il TUE e i tre trattati comunitari<sup>4</sup>, l'altro riferito ai soli TUE e TCE. In entrambi i casi tale fusione avviene in linea di massima a "diritto invariato"<sup>5</sup>, senza modificare l'acquis, rispettando la situazione giuridica esistente, in particolare la distinzione tra l'Unione e la Comunità, nonché la struttura in pilastri istituita con il trattato di Maastricht. Per tale motivo la struttura di questo progetto di nuovo trattato, suddiviso in Libri, si allinea sulla struttura dell'attuale TUE: i testi consolidati del TCE sostituiscono i tre articoli del TUE che modificano i trattati comunitari e si inseriscono nell'ambito della struttura della versione consolidata del TUE.

---

<sup>1</sup> Articoli da 8 a 10 del TUE. L'atto unico del 1986 procedeva già in modo simile, istituendo, a fianco del sistema comunitario, una "cooperazione politica".

<sup>2</sup> Per esempio Istituto Universitario Europeo (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, documento di lavoro W-9, Parlamento europeo (Direzione generale Studi), serie Questioni giuridiche, 1996. Su questi vari tentativi si veda Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire - On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, IUE, documento di lavoro RSC 99/6 ([http://www.iue.it/RSC/Publications/99\\_6t.htm#15](http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15)).

<sup>3</sup> Versione consolidata dei trattati (voll. I e II), docc. SN 1845/00 e SN 1846/00.

<sup>4</sup> Secondo questa ipotesi, verrebbero altresì fuse le personalità giuridiche delle tre Comunità (conformemente all'obiettivo già indicato nel preambolo del trattato di fusione del 1965), e la Comunità europea succederebbe alle altre due. In tal modo le disposizioni identiche o analoghe dei trattati comunitari verrebbero fuse, il che consentirebbe di alleggerire il trattato CEEA di oltre un centinaio di disposizioni e quello CECA di oltre una sessantina. Inoltre, per non appesantire eccessivamente il trattato unico, le disposizioni sostanziali proprie di questi due trattati sarebbero trasferite in due protocolli settoriali. Ciò premesso, la fusione delle disposizioni dei trattati comunitari e l'articolazione con i due protocolli hanno talvolta sollevato questioni delicate, per le quali si impongono, senza dubbio, delle scelte politiche.

<sup>5</sup> Cfr. le clausole 356 e 357.

Il nuovo documento è oggetto di una rinumerazione in sequenza (circa 360 clausole) ed è preceduto da un preambolo, costituito dalla fusione dei preamboli del TUE e del TCE. Il nuovo trattato si intitola "versione unificata" dei trattati in questione e si presenta nel seguente modo:

Preambolo

Libro I: Disposizioni comuni (articoli da 1 a 7 del TUE)

Libro II: La Comunità europea (articoli da 1 a 311 del TCE)

Libro III: Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune (articoli da 11 a 28 del TUE)

Libro IV: Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (articoli da 29 a 42 del TUE)

Libro V: Disposizioni su una cooperazione rafforzata (articoli da 43 a 45 del TUE)

Libro VI: Disposizioni finali (articoli da 46 a 53 del TUE)

Allegati e protocolli <sup>1</sup>

Si noti tra l'altro che il Libro II è oggetto di una certa ristrutturazione, vale a dire che le disposizioni istituzionali del TCE (o comuni alle Comunità) sono poste all'inizio, dopo i principi e la cittadinanza, e che le disposizioni relative alle relazioni esterne della Comunità sono raggruppate in una sola sezione. Si tratta nella fattispecie di un esempio possibile di ristrutturazione del TCE, indipendentemente da qualsiasi operazione di fusione.

I lavori non furono portati a termine, tra l'altro perché il nuovo trattato di fusione avrebbe dovuto essere sottoposto alla ratifica degli Stati membri, come per un trattato codificato. In effetti, taluni non desideravano che in tale occasione si riaprisse il dibattito su elementi già acquisiti, e al riguardo il trattato CEEA rivestiva particolare sensibilità. Altri temevano che le modifiche di fondo apportate dal trattato di Amsterdam non apparissero chiaramente in un testo codificato o di fusione. Un'altra difficoltà connessa con questa operazione è consistita nel fatto che essa comportava l'abrogazione di tutti i trattati originari e di revisione successivi. Al di là della dimensione simbolica di tale abrogazione, taluni temevano comunque, pur trattandosi di un processo avvenuto in linea di massima a diritto invariato, che il fatto stesso della fusione comportasse per il futuro conseguenze giuridiche inattese.

---

<sup>1</sup> Nel modello di fusione dei quattro trattati, sono integrati in questa parte un protocollo 1 sul carbone e l'acciaio e un protocollo 2 sull'energia atomica.

Inoltre altri ritenevano che i risultati ottenuti con detta fusione dei trattati fossero poco soddisfacenti e insufficienti a giustificare la messa in moto di una procedura di ratifica per tale prodotto. In particolare il mantenimento delle due entità, Unione e Comunità, nonché il rigoroso rispetto della struttura in pilastri limitano le possibilità di ristrutturazione tematica del trattato unico.

## V. — ELABORARE UN TRATTATO FONDAMENTALE

A prescindere dalla formula adottata per fondere i trattati, ne risulta comunque un'opera voluminosa e relativamente complessa, con valore aggiunto che, a parere di taluni, non è all'altezza delle attuali aspettative. In ogni caso la dichiarazione di Laeken, nell'ambito di una più vasta operazione di "riordino" dei trattati, solleva la questione di *"operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato"* e di far corrispondere a tale distinzione delle *"procedure di modifica e [quelle] di ratifica"* differenti. I primi scambi di opinione nell'ambito della Convenzione hanno confermato che il prodotto finale dei lavori della Convenzione potrebbe comportare la redazione di un nuovo trattato "fondamentale", o "costituzionale", ovvero di una costituzione.<sup>1</sup>

L'idea di dotare l'Unione europea di un "trattato di base" non è nuova. Il Parlamento europeo vi si è dedicato a due riprese: la prima volta, nel 1984, sotto l'egida di Altiero Spinelli, con un progetto di "trattato che istituisce l'Unione europea" che prefigurava ampiamente quello che otto anni più tardi divenne il trattato di Maastricht; una seconda volta, nel 1994, con un progetto di "costituzione dell'Unione europea"<sup>2</sup>. L'idea è anche germogliata al di fuori dei circoli istituzionali<sup>3</sup>. Più

---

<sup>1</sup> Cfr. anche più specificamente i contributi presentati dai sigg. H. Haenel (CONV 12/02), A. Duff (CONV 22/02 et 57/02), E. Teufel (CONV 23/02), J. Trzcinski (CONV 34/02) et K. Hänsch e dalla sig.ra P. Berès (CONV 63/03).

<sup>2</sup> Anche noto con il nome di Fernand Herman, relatore della commissione istituzionale.

<sup>3</sup> European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, pubblicato dall'European Policy Forum, Londra, 1993. *The Economist*, 18 ottobre 2000.

recentemente l'Istituto Universitario Europeo di Firenze ha effettuato uno studio di fattibilità per la Commissione europea sulla riorganizzazione dei trattati <sup>1</sup>. Questo studio, che si inseriva nella prospettiva del rapporto del gruppo di saggi del 18 ottobre 1999 sulle riforme istituzionali, ha richiamato l'attenzione in quanto presentava un modello di trattato fondamentale risultante da un riordino dei trattati vigenti, rispettando al meglio la situazione giuridica attuale ("a diritto invariato")<sup>2</sup>.

Tutti questi progetti rappresentano altrettanti modelli da cui potrebbero trarre ispirazione i lavori della Convenzione qualora questa si orientasse verso l'elaborazione di un trattato fondamentale. In ogni caso occorrerà essenzialmente affrontare due questioni: determinare la forma e il contenuto del trattato fondamentale, da una parte, e, dall'altra, la sua relazione con gli attuali trattati. Queste due questioni non sono del resto totalmente indipendenti l'una dall'altra. In seguito, si può affrontare il problema della eventuale differenziazione delle procedure di revisione dei trattati.

## **A. STRUTTURA E CONTENUTO DEL TRATTATO FONDAMENTALE**

L'elaborazione di un trattato fondamentale impone che si identifichino le disposizioni giudicate più importanti che debbono figurarvi. Tale selezione comporta di fatto scelte politiche talvolta difficili. Taluni argomenti, come i fondamenti e i principi dell'Unione, i diritti fondamentali e la cittadinanza, talune disposizioni istituzionali e le disposizioni finali classiche, non dovrebbero sollevare troppi problemi. Altri, per contro, che riguardano segnatamente gli obiettivi o le clausole attributive di

---

<sup>1</sup> Si vedano i riferimenti alle relazioni di Firenze nel documento CONV 8/02, Allegato 1, pag. 3 (al sito: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>), nonché la comunicazione della Commissione del 12 luglio 2000, *Un trattato fondamentale per l'Unione europea*, COM(2000) 434 defin. E anche il modello presentato dal *Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research*, *A Basic Treaty for the European Union*, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>)

<sup>2</sup> Il punto di partenza dello studio di Firenze sulla riorganizzazione dei trattati è in pratica la constatazione che la materia costituzionale esiste già nei trattati attuali. Dato che tale materia costituzionale risulta parzialmente "sommersa" dalla moltitudine di disposizioni dei trattati, l'Istituto di Firenze si è precisamente dedicato a raggruppare e a ristrutturare in modo coerente in un nuovo trattato fondamentale le disposizioni di natura costituzionale sparse nei principali trattati in vigore (ossia il TUE e il TCE), imponendosi, per quanto possibile, di non modificarne la sostanza, in particolare per quanto attiene alla struttura in pilastri. Nella misura in cui tenta di identificare la materia costituzionale esistente, il modello presentato potrebbe costituire un punto di riferimento utile ai lavori della Convenzione.

competenza, rischiano di risultare più delicati. Infine, occorre tener conto della eventuale (ma non necessaria) corrispondenza tra l'elaborazione di un trattato fondamentale e la differenziazione delle procedure di revisione (cfr. *infra*).

Alla luce dell'evoluzione dei trattati relativi all'Unione europea e dei lavori della Convenzione in corso, si può già tentare, *in abstracto*, di tracciare alcune piste per determinare il contenuto del trattato fondamentale <sup>1</sup>.

– *Preambolo:*

È tradizione di lunga data che i trattati relativi all'Unione europea siano preceduti da preamboli dei quali sono state sovente notate l'importanza politica e una certa enfasi stilistica. Sarebbe utile che tutti i cittadini potessero essere in grado di leggere facilmente un nuovo preambolo redatto in modo sintetico e semplice <sup>2</sup>.

– *Natura, architettura, valori dell'Unione:*

Talune disposizioni iniziali ("comuni") del TUE riguardano la natura dell'Unione, la sua architettura istituzionale generale e i valori fondamentali che essa intende rappresentare, in particolare l'importanza primordiale dei principi democratici. Le disposizioni sull'architettura dovranno in particolare tener conto dei risultati del gruppo di lavoro che esamina le implicazioni di un riconoscimento esplicito per l'Unione di una personalità giuridica unica.

---

<sup>1</sup> Il modello di trattato fondamentale presentato dall'Istituto di Firenze comporta delle clausole (70 o 90 secondo la versione), tutte denominate in funzione della materia trattata. La sua struttura è la seguente:

Preambolo

Titolo I: Fondamenti dell'Unione

Titolo II: Diritti fondamentali

Titolo III: Cittadinanza dell'Unione

Titolo IV: Obiettivi e azioni (attività o politiche) dell'Unione

Titolo V: Disposizioni istituzionali

Titolo VI: Disposizioni finanziarie

Titolo VII: Disposizioni sulla cooperazione rafforzata

Titolo VIII: Disposizioni finali

Protocolli speciali allegati al trattato fondamentale

– Politica estera e di sicurezza comune

– Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale

<sup>2</sup> Si potrebbe anche prendere in considerazione il preambolo della carta dei diritti fondamentali che va oltre i diritti fondamentali in quanto tali, facendo riferimento più in generale al processo di integrazione.

– *Cittadinanza e diritti dei cittadini dell'Unione:*

Un certo numero di disposizioni attuali del TUE e del TCE riguardano già i diritti fondamentali <sup>1</sup> o i diritti dei cittadini dell'Unione<sup>2</sup>. Inoltre la Convenzione è chiamata a pronunciarsi sull'opportunità di integrare la carta dei diritti fondamentali nei trattati (o nel trattato fondamentale), nonché sulle opzioni tecniche per siffatta integrazione. La questione è attualmente all'esame di un gruppo di lavoro. Si potrebbe anche prevedere una disposizione che definisca la cittadinanza dell'Unione.

– *Obiettivi generali dell'Unione:*

Una caratteristica fondamentale dell'integrazione europea è l'approccio teleologico, o funzionale: le Comunità, poi l'Unione, sono state create per conseguire obiettivi generali ma determinati <sup>3</sup>. La formulazione di questi obiettivi si iscrive nel solco di quelli che figurano già nei preamboli.

– *Istituzioni dell'Unione, procedure decisionali e tipologia degli strumenti d'azione:*

Il modo in cui questa tematica sarà esposta nel trattato fondamentale dipenderà dai risultati dei lavori del gruppo "Semplificazione delle procedure e degli strumenti", e dai futuri dibattiti della Convenzione sulle istituzioni. Al riguardo, il metodo che si avvicina agli attuali trattati consisterebbe nel consacrare specifiche sezioni del trattato fondamentale a ciascuna istituzione dell'Unione <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio l'articolo 6, paragrafo 2 del TUE e l'articolo 3, paragrafo 2 e l'articolo 13 del TCE.

<sup>2</sup> Parte seconda del TCE. Cfr. eventualmente anche gli articoli 12 e 255, paragrafo 1 del TCE.

<sup>3</sup> Articolo 2 del TUE; articoli 2 e 4 del TCE.

<sup>4</sup> Nel modello di Firenze le disposizioni inserite nel trattato fondamentale riguardano, soprattutto, la composizione delle istituzioni (in funzione della loro rappresentatività), le loro funzioni (secondo il pilastro in cui agiscono) e se del caso le rispettive procedure di votazione interna. Le altre disposizioni relative al funzionamento interno delle istituzioni pertanto non vi figurano. Esse potrebbero essere raggruppate in uno statuto proprio di ciascuna istituzione, sulla falsariga dello statuto della Corte di giustizia, tenendo conto di quelle già presenti nei regolamenti interni di ciascuna istituzione.

– *Politiche e competenze dell'Unione:*

Le relazioni tra l'Unione e gli Stati membri formano già oggetto, sia nei trattati che nella giurisprudenza della Corte, di un certo numero di principi che potrebbero essere riportati in un trattato fondamentale: principio di attribuzione delle competenze, principi di sussidiarietà e di proporzionalità per l'esercizio delle competenze, principio della cooperazione leale, principi generali della cooperazione rafforzata, principi di preminenza e di applicabilità diretta delle norme dell'Unione, ecc.

Per quanto riguarda la delimitazione delle competenze propriamente detta, si potrebbero definire nel trattato fondamentale le diverse categorie di competenze e successivamente di repertoriare le varie politiche o settori d'azione in funzione delle categorie di competenze <sup>1</sup>. È altresì ipotizzabile che una sezione del trattato fondamentale relativa alle procedure o agli strumenti stabilisca un nesso con le differenti politiche o settori d'azione. Per contro sembra difficile integrare nel trattato fondamentale basi giuridiche di competenza propriamente dette. In effetti la "negoziiazione" relativa alla selezione delle basi giuridiche potrebbe risultare molto difficoltosa, particolarmente nell'ipotesi che le basi giuridiche non riprese nel trattato fondamentale formassero oggetto di una procedura di emendamento semplificata. Ora, l'idea di riprendere nel trattato fondamentale tutte le basi giuridiche sembra contraddire il concetto stesso di trattato fondamentale.

– *Disposizioni finali:*

Gli attuali trattati contengono sempre un certo numero di disposizioni finali, in particolare sull'adesione di nuovi membri, l'entrata in vigore, la procedura di revisione, il campo d'applicazione temporale e spaziale del trattato, le versioni linguistiche facenti fede, ecc. Tra queste si potrebbero inserire disposizioni che definiscano la procedura che consentirebbe a uno Stato membro di non essere più membro dell'Unione.

---

<sup>1</sup> Si osservi al riguardo che l'articolo 3 del TCE enuncia già in modo succinto i vari settori d'azione della Comunità, che corrispondono ai vari capi (o a sezioni) del TCE relativi alle politiche e forniscono una prima indicazione sulla natura dell'azione.

## **B. ARTICOLAZIONE DEL TRATTATO FONDAMENTALE CON GLI ATTUALI TRATTATI**

È evidente che taluni orientamenti relativi al contenuto, in particolare il riferimento più o meno stretto ai testi in vigore e il grado più o meno elevato di dettaglio, non sono privi di incidenza sulle modalità di articolazione del trattato fondamentale con i trattati attualmente in vigore. Tale questione dipenderà altresì dall'ampiezza delle riforme di merito suggerite dalla Convenzione.

Nondimeno, in generale, si possono ipotizzare *due approcci* – con eventuali varianti – per l'articolazione dei testi. A prescindere dall'approccio adottato, occorre porre la questione dell'eventuale gerarchia tra il trattato fondamentale e gli altri trattati.

### **Primo approccio: Un trattato fondamentale nel contesto di un riordino e di una semplificazione degli attuali trattati**

Il primo approccio consiste nell'inserire questo trattato fondamentale in una più ampia operazione di riordino e di semplificazione dei principali trattati in vigore, ovverosia la fusione e la ristrutturazione degli attuali TUE e TCE <sup>1</sup>.

Sono possibili diverse varianti per quanto riguarda la sorte dei testi che non figurano nel trattato fondamentale e che costituiscono la "seconda parte" dell'operazione. Si può trattare:

---

<sup>1</sup> La questione resta aperta per quanto concerne il trattato Euratom (trattato CEEA).



- a) di un secondo trattato distinto, o
- b) di una seconda parte di un trattato unico, di cui la parte fondamentale costituirebbe la prima parte<sup>1</sup>, o
- c) di un insieme di protocolli "speciali" allegati al trattato fondamentale.

Indipendentemente dalla variante prescelta, i testi degli attuali trattati sarebbero fusi e ristrutturati tanto nel trattato fondamentale quanto nella "seconda parte".

Dal momento che il nuovo prodotto sostituirebbe i trattati originari e i trattati di revisione successivi (almeno per quanto concerne il TUE e il TCE), l'insieme dovrebbe essere soggetto ad una procedura di ratifica. Per tale motivo, prima di avviarsi in questa direzione, occorre tenere presenti le preoccupazioni di quanti sono restii a sottoporre ad una nuova ratifica testi eventualmente già acquisiti. Tuttavia, tenuto conto del nuovo contesto e dell'importanza delle riforme previste, l'approccio comportante una nuova procedura di ratifica per l'insieme delle "due parti" avrebbe l'effetto di sollecitare l'adesione degli Stati membri e dei loro cittadini al futuro progetto europeo. Esso permetterebbe inoltre di rendere i trattati più leggibili per i cittadini, il che costituisce uno degli obiettivi principali dei lavori della Convenzione.

---

<sup>1</sup> Questo approccio è segnatamente suggerito dallo studio di Firenze. L'idea centrale consiste infatti nel sostituire completamente l'attuale Trattato sull'Unione europea con il nuovo Trattato fondamentale dell'Unione. Tale operazione è possibile in quanto un siffatto trattato fondamentale, alla stregua dell'attuale TUE, avrebbe le stesse caratteristiche di "trattato quadro" che riunisce sotto uno stesso "cappello" le attività comunitarie e intergovernative. Tale operazione è altresì resa possibile dal fatto che tutte le disposizioni del TUE non riprese nel trattato fondamentale – ovverosia gran parte delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune nonché alla cooperazione giudiziaria e di polizia (titoli V e VI TUE) – figurano in due protocolli speciali distinti allegati al trattato fondamentale. Gli articoli 8, 9 e 10, che apportano modifiche ai tre trattati comunitari, sarebbero dal canto loro abrogati a seguito della fusione di tali trattati (o per caducità nel caso del trattato CECA). Per quanto concerne il TCE (o più precisamente la sua versione codificata), esso sussisterebbe nella sua attuale struttura, privo delle disposizioni trasferite (o disciplinate) nel trattato fondamentale. Ma, come indicato nello studio, la logica ultima dell'approccio consisterebbe nel trasformare quanto rimane del TCE in un terzo protocollo speciale. Ne risulterebbe uno strumento unico in due parti: da un lato, il trattato fondamentale e, dall'altro, i tre protocolli speciali corrispondenti alla materia dei tre pilastri. Mutatis mutandis, un quarto protocollo speciale potrebbe contemplare la materia del trattato CEEA qualora si decidesse di includere detto trattato nell'operazione di riordino. Il numero dei protocolli speciali potrebbe ancora variare se, ad esempio, il TCE fosse ristrutturato in più protocolli speciali tematici (mercato interno, UEM, nuovo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, relazioni esterne, altre politiche comuni o complementari).

Occorre tuttavia chiedersi se la Convenzione costituisca la sede appropriata per portare a termine tutta l'operazione. Dato il carattere tecnico della "seconda parte", la Convenzione si troverebbe confrontata a *due opzioni*:

- essa potrebbe concentrarsi unicamente sull'elaborazione del trattato fondamentale e, per quanto riguarda la "seconda parte", potrebbe rinviarla ad una fase successiva, adottando una relazione indicante le implicazioni del trattato fondamentale sui testi degli attuali trattati; tale relazione dovrebbe contenere inoltre gli orientamenti di fondo riguardanti l'articolazione della seconda parte con il trattato fondamentale e la struttura di detta parte. Tale operazione potrebbe essere effettuata sulla base di detta relazione da parte di un gruppo di esperti (composto dei servizi giuridici delle istituzioni e del segretariato della Convenzione?), che opererebbe sotto il controllo politico del Consiglio europeo, o della Presidenza o del Praesidium della Convenzione, oppure della Convenzione stessa. Quest'ultima potrebbe essere chiamata a confermare il risultato di tali lavori prima della Conferenza intergovernativa; oppure
- essa potrebbe elaborare il trattato fondamentale ed anche la "seconda parte"; per la redazione di quest'ultima incaricherebbe un gruppo di esperti (composto dei servizi giuridici delle istituzioni e del segretariato della Convenzione?) di procedere parallelamente all'adeguamento tecnico delle disposizioni esistenti dei trattati (TUE, TCE ed Euratom) al nuovo trattato fondamentale, compresa la ristrutturazione dei testi sussistenti nella "seconda parte". Detto gruppo di esperti procederebbe in funzione dei progressi compiuti dalla Convenzione nella redazione del trattato fondamentale ed opererebbe in base a linee direttrici stabilite dalla Convenzione (o dal suo Praesidium). Al termine dei lavori, tanto il trattato fondamentale quanto la "seconda parte" sarebbero adottati dalla Convenzione, in pratica contemporaneamente. Tale approccio potrebbe tuttavia comportare alcune difficoltà segnatamente a convincere i membri della Convenzione a non toccare la sostanza di determinate politiche (ad esempio, agricoltura, fondi strutturali, bilancio) o a non riaprire talune questioni risolte nei negoziati di adesione.

## **Secondo approccio: un trattato fondamentale che si sovrapponga agli attuali trattati**

Il secondo approccio consiste nel redigere un nuovo trattato fondamentale che si sovrapponga ai trattati attualmente in vigore. Questi ultimi sussisterebbero tali quali o sarebbero tutt'al più modificati puntualmente in modo esplicito ai fini del loro adeguamento al trattato fondamentale, segnatamente mediante l'abrogazione delle disposizioni superflue. In tal modo il trattato fondamentale sarebbe elaborato indipendentemente da qualsiasi fusione e ristrutturazione degli attuali trattati. Solo detto trattato, e se del caso gli adeguamenti degli attuali trattati, sarebbero soggetti alla ratifica degli Stati membri.

Tale approccio è illustrato dai due progetti del Parlamento europeo sopra menzionati, i progetti Spinelli e Herman, la cui affinità è notevole al riguardo. In entrambi i progetti i vecchi trattati sussistono tali quali: essi non sono sostituiti e neppure esplicitamente adeguati. Il *trattato che istituisce l'Unione europea* (Spinelli) o la *Costituzione europea* (Herman) inquadrano così i trattati comunitari e si sovrappongono ad essi (ed anche al TUE nel secondo caso) <sup>1</sup>.

In considerazione dell'importanza delle disposizioni in gioco, numerosi sono coloro che hanno sottolineato il carattere assai rischioso, sul piano della certezza del diritto, di un'articolazione del nuovo documento con i trattati ed altri atti in vigore senza un esplicito adeguamento di questi ultimi. La coesistenza di due sistemi, il vecchio e il nuovo, rischia infatti di essere fonte di conflitto permanente quanto all'eventuale caducità o modifica implicita degli attuali trattati a seguito del trattato fondamentale. Pertanto, se l'approccio consistente nel redigere un nuovo trattato che si sovrapponga ai vecchi trattati fosse adottato, occorrerebbe per lo meno che fosse integrato da un concomitante adeguamento di questi ultimi.

---

<sup>1</sup> Si vedano l'articolo 7 del progetto Spinelli e l'articolo 8 del progetto Herman. In entrambi i casi l'articolazione con i trattati già in vigore si effettua distinguendo da un lato "le disposizioni dei trattati relative ai loro scopi e al loro campo di applicazione" e, dall'altro, "le altre disposizioni dei trattati". Le prime fanno parte del diritto dell'Unione nella misura in cui non sono modificate dal progetto di nuovo trattato o di Costituzione. Esse possono essere altresì adeguate o modificate in futuro con procedura di emendamento (o di revisione costituzionale). Le seconde "fanno ugualmente parte del diritto dell'Unione purché non siano incompatibili" con il nuovo trattato/la nuova Costituzione. Esse possono essere parimenti adeguate o modificate in futuro con procedura di adozione delle "leggi organiche". In entrambi i casi infine gli atti delle Comunità (o dell'Unione) "continuano a produrre i loro effetti, purché non siano incompatibili con la Costituzione (con il trattato) e non siano stati sostituiti da atti o misure adottati dalle istituzioni dell'Unione, in conformità delle rispettive competenze".

Nella fattispecie, tuttavia, la sovrapposizione di un nuovo trattato fondamentale all'attuale trattato sull'Unione, o almeno a quanto ne rimarrebbe, avrebbe pur sempre l'effetto di complicare l'architettura dei trattati anziché semplificarla.

### **C. QUESTIONE DELL'EVENTUALE GERARCHIZZAZIONE DEL TRATTATO FONDAMENTALE**

Il fatto di dotare l'Unione di un trattato fondamentale solleverà prima o poi il problema di appurare se i trattati sussistenti (o, nel caso di un riordino, i testi ristrutturati nella "seconda parte") siano subordinati o meno al nuovo trattato fondamentale. Infatti, benché la gerarchizzazione dei trattati non sia un fenomeno corrente in diritto internazionale, la natura costituzionale o fondamentale del nuovo trattato induce a sollevare la questione. Per poterla affrontare, occorre innanzitutto avere un'idea più concreta del contenuto del trattato fondamentale nonché delle tecniche di articolazione con gli altri testi o trattati in vigore. Ci si limiterà in questa fase ad alcune osservazioni.

Il problema si pone ovviamente solo nel caso in cui il trattato fondamentale non si pronunci espressamente al riguardo, o per escludere qualsiasi gerarchizzazione o per affermarla. La gerarchizzazione può inoltre essere espressa in varie forme, ad esempio precisando che solo la futura modifica dei testi degli attuali trattati (se del caso, quali adeguati o riordinati nella "seconda parte") sarà subordinata al trattato fondamentale, essendo detti testi in un primo tempo ritenuti conformi al trattato fondamentale al momento della sua entrata in vigore. Analogamente, i meccanismi di controllo o di sanzione giudiziaria della subordinazione gerarchica al trattato fondamentale possono essere più o meno sviluppati. Per contro, pare difficile stabilire una gerarchizzazione dei trattati che non vada di pari passo con una corrispondente differenziazione delle procedure decisionali per la modifica dei medesimi (ved. parte seguente).

Ciò premesso, pare che l'eventuale gerarchizzazione dei trattati dipenda soprattutto dall'approccio generale seguito in merito all'articolazione dei trattati. Se, ad esempio, gli attuali trattati restassero invariati (e applicabili con riserva di modifiche implicite, di adeguamenti successivi, ovvero nella misura della loro compatibilità con il trattato fondamentale), una certa predominanza del nuovo trattato fondamentale parrebbe affermarsi, almeno implicitamente. Se per contro, al termine delle riforme, i testi del trattato fondamentale e degli altri trattati saranno coordinati tra di loro in modo esplicito, il rapporto di subordinazione tra i trattati non si imporrà necessariamente. Tale sarebbe il caso se gli attuali trattati fossero adeguati in modo coerente al nuovo trattato fondamentale,

o se quest'ultimo si inserisse in una più ampia operazione di riordino dei trattati in due parti (approccio dello studio di Firenze<sup>1</sup>). Tuttavia, anche in questi casi, il rapporto gerarchico potrebbe, ai fini della certezza del diritto a lungo termine, essere deliberatamente stabilito per la futura modifica dei testi. In particolare, una certa subordinazione degli attuali trattati (se del caso, quali adeguati o riordinati nella "seconda parte") rispetto al trattato fondamentale potrebbe esprimere l'idea che essi specifichino le condizioni e modalità relative ai principi enunciati nel trattato fondamentale.

## **VI. — RIVEDERE E DIFFERENZIARE LE PROCEDURE DI EMENDAMENTO DEI TRATTATI**

A prescindere dall'ampiezza delle riforme suggerite dalla Convenzione, e dall'approccio adottato per l'articolazione con i trattati in vigore, il nuovo trattato fondamentale, seppur concepito come "patto rifondatore", si inserisce nel contesto dello sviluppo degli attuali trattati e dovrebbe quindi in linea di principio essere adottato secondo la procedura prevista all'articolo 48 del TUE. Il nuovo trattato dovrebbe quindi ottenere l'accordo di tutti gli Stati membri dell'Unione in seno ad una Conferenza intergovernativa ed entrerebbe in vigore solo dopo la ratifica da parte di tutti i suddetti Stati *"conformemente alle loro rispettive norme costituzionali"* (approvazione dei parlamenti nazionali o referendum). Ciò non osta a che in futuro il trattato fondamentale e gli altri testi o trattati possano essere soggetti ad una procedura di revisione modificata o differenziata, ma a tal fine occorrerebbe preliminarmente modificare l'articolo 48 del TUE medesimo o prevedere procedure di deroga allo stesso.

La dichiarazione di Laeken menziona al riguardo la possibilità di operare una distinzione tra *"le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato"*.

---

<sup>1</sup> Il rapporto di Firenze non stabilisce formalmente una relazione gerarchica tra il trattato fondamentale e gli altri protocolli speciali o il TCE. È pur vero che, in una prospettiva di "diritto invariato", il coordinamento dei testi era più ovvio.

L'instaurazione di procedure di emendamento differenti per un certo numero di disposizioni dei trattati non implica necessariamente un rapporto gerarchico tra i diversi testi dei trattati <sup>1</sup>. Al riguardo, si può già osservare negli attuali trattati un certo numero di procedure di revisione speciali (ved. *infra*), senza che le disposizioni dei trattati cui si riferiscono tali procedure siano gerarchicamente subordinate alla maggior parte delle altre disposizioni dei trattati soggette alla procedura generale di revisione.

Analogamente, la questione della riforma della procedura di revisione dei trattati può porsi altresì indipendentemente da quella del riordino dei trattati o da quella dell'adozione di un trattato fondamentale. Tale era l'oggetto del secondo rapporto dell'Istituto di Firenze sulla riorganizzazione dei trattati<sup>2</sup>: una volta riorganizzati i trattati, come farli evolvere in futuro?

Punto di partenza del rapporto è la constatazione che, in un'Unione allargata, il principio di unanimità e le lunghe procedure nazionali connesse alla ratifica dei trattati di revisione rischiano di paralizzare l'Unione e di impedire i necessari adeguamenti successivi. Il rapporto propone al riguardo di sostituire progressivamente le revisioni "*di comune accordo*" con un voto a maggioranza superqualificata, tutelando nel contempo la minoranza con una serie di garanzie istituzionali. Esso suggerisce inoltre di ispirarsi ai numerosi casi attuali di procedure speciali di revisione "autonome", ossia caratterizzate (segnatamente) dall'assenza di ricorso alle procedure nazionali connesse alla ratifica<sup>3</sup>. Tali procedure speciali, che rafforzerebbero altresì ulteriormente il ruolo delle istituzioni dell'Unione, potrebbero essere estese o generalizzate ad altri casi.

---

<sup>1</sup> Per contro, una siffatta differenziazione delle procedure di revisione è probabilmente necessaria qualora si instauri o si riconosca un rapporto gerarchico tra il primo e i secondi, come sopra indicato.

<sup>2</sup> Istituto universitario europeo, *Riformare le procedure di revisione dei trattati*, Secondo rapporto sulla riorganizzazione dei trattati europei, novembre 2000.

<sup>3</sup> Si tratta ad esempio delle procedure per la modifica del numero di commissari (art. 213, paragrafo 2 del TCE) o per la modifica di un certo numero di disposizioni relative al funzionamento e all'organizzazione della Corte di giustizia. Il trattato di Nizza prevede al riguardo la possibilità di modificare lo statuto della Corte di giustizia, ad eccezione del titolo I, secondo una procedura al termine della quale il Consiglio delibera all'unanimità (art. 245, secondo comma del TCE). Altre procedure di modifica "autonome" si applicano a determinati aspetti dell'Unione economica e monetaria (artt. 104, par. 14 e 107, par. 5 del TCE). Altre ancora mirano ad estendere il campo di applicazione della politica commerciale (art. 133 del TCE) o a generalizzare la procedura di codecisione nel quadro del titolo IV del TCE (art. 67 del TCE).

Inoltre, alla luce dell'importanza che le materie affrontate dai trattati rivestono per i cittadini, e della loro dimensione politica, il rapporto raccomanda di accrescere l'influenza del Parlamento europeo e quella dei parlamenti nazionali, almeno nella fase preparatoria delle riforme, segnatamente ricorrendo al modello della Convenzione. Una siffatta partecipazione preliminare dei parlamenti nazionali dovrebbe altresì avere l'effetto di facilitare la fase ulteriore delle ratifiche. Analogamente, in caso di ricorso ad una procedura speciale "autonoma" di revisione, i parlamenti nazionali dovrebbero avere la possibilità, in una forma o in un'altra, di intervenire a monte della procedura di revisione, piuttosto che nella fase di ratifica. Detti parlamenti potrebbero essere rappresentati in seno ad una sorta di "Congresso" a livello europeo, con la presenza o meno di parlamentari europei? Se si prevede, a lungo termine, l'adozione di una costituzione che si distingua da un trattato per quanto concerne la procedura di revisione, una siffatta procedura implicante i parlamenti nazionali potrebbe essere generalizzata?

**TRATTATI E ATTI CONNESSI**  
**RELATIVI ALL'UNIONE E ALLE COMUNITÀ EUROPEE**

**Panoramica (non esaustiva) del diritto primario in vigore**

**PRINCIPALI TRATTATI COSTITUTIVI E TRATTATI DI REVISIONE**

- Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio <sup>1</sup>
- Trattato che istituisce la Comunità (economica) europea e trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica <sup>2</sup>
- Atto unico europeo <sup>3</sup>
- Trattato sull'Unione europea <sup>4</sup>
- Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi <sup>5</sup>
- Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi <sup>6</sup>

**ALTRI TRATTATI DI REVISIONE**

- Convenzione del 25 marzo 1957 relativa a talune istituzioni comuni (Assemblea e Corte di giustizia unica) <sup>7</sup>
- Trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee <sup>8</sup>
- Trattato che modifica i trattati che istituiscono le Comunità europee per quanto riguarda la Groenlandia (firmato il 13 marzo 1984, entrato in vigore il 1° febbraio 1985) ?
- Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (firmato il 22 aprile 1970, entrato in vigore il 1° gennaio 1971) ?

---

<sup>1</sup> Firmato il 18 aprile 1951, entrato in vigore il 23 luglio 1953; scadenza 23 luglio 2002.

<sup>2</sup> Firmati a Roma il 25 marzo 1957, entrati in vigore il 1° gennaio 1958.

<sup>3</sup> Firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° gennaio 1987.

<sup>4</sup> Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993.

<sup>5</sup> Firmato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999.

<sup>6</sup> Firmato il 26 febbraio 2001, non ancora in vigore.

<sup>7</sup> Abrogata e sostituita dall'articolo 9 del trattato di Amsterdam.

<sup>8</sup> Abrogato e sostituito dall'articolo 9 del trattato di Amsterdam.



- Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie dei trattati che istituiscono le Comunità europee e del trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (firmato il 22 luglio 1975, entrato in vigore il 1° giugno 1977) ?

#### **ATTI RELATIVI ALLE CONDIZIONI DI ADESIONE E AGLI ADATTAMENTI DEI TRATTATI (E DECISIONI CONNESSE)**

- Adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (1972)
- Adesione alle Comunità europee della Repubblica ellenica (1979)
- Adesione alle Comunità europee del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese (1985)
- Adesione all'Unione europea della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia (firmato il 24 giugno 1994, entrato in vigore il 1° gennaio 1995)
- Decisione del Consiglio delle Comunità europee, del 1° gennaio 1973, recante adattamento degli atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri alle Comunità europee
- Decisione del Consiglio dell'Unione europea, del 1° gennaio 1995, recante adattamento degli atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea

#### **ALTRI ATTI E DECISIONI CONNESSE: DIRITTO PRIMARIO SUPPLEMENTARE O COMPLEMENTARE ADOTTATO SECONDO UNA PROCEDURA SEMPLIFICATA**

- Decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa alla installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi delle Comunità (decisione in data 8 aprile 1965) <sup>1</sup>
- Atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 <sup>2</sup>
- Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organismi e servizi delle Comunità europee (decisione in data 12 dicembre 1992) <sup>3</sup>
- Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di Stato o di governo relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee nonché di Europol (decisione in data 29 ottobre 1993) <sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Base giuridica: articolo 37 del trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee.

<sup>2</sup> Base giuridica: articolo 190, paragrafo 4 del TCE (ex articolo 138, paragrafo 3) e articoli corrispondenti dei trattati CECA e CEEA. Adozione da parte degli Stati membri "conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".

<sup>3</sup> Base giuridica: articolo 289 del TCE (ex articolo 216) e articoli corrispondenti dei trattati CECA e CEEA.

<sup>4</sup> Base giuridica: articolo 289 del TCE (ex articolo 216) e articoli corrispondenti dei trattati CECA e CEEA.

- Decisione dei capi di Stato e di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente alcuni problemi attinenti al trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca (Allegato 1 della parte B delle conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Edimburgo, 11 e 12 dicembre 1992)
- Decisione del Consiglio del 31 ottobre 1994 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee<sup>1</sup>

## **ATTI DI DIRITTO DERIVATO CHE COMPLETANO IL DIRITTO PRIMARIO**

- Decisione del Consiglio del 1° gennaio 1995 relativa alla fissazione dell'ordine dell'esercizio della presidenza del Consiglio<sup>2</sup>
- Decisione del Consiglio, del 28 giugno 1999, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>3</sup>

## **TESTI INTERISTITUZIONALI**

**p.m.**

## **PROTOCOLLI<sup>4</sup>**

I trattati relativi all'Unione europea sono spesso accompagnati da numerosi protocolli aventi lo stesso valore giuridico dei trattati stessi. Stilare un inventario completo dei protocolli attualmente in vigore o individuare i trattati cui tali protocolli si rapportano e quelli a cui essi sono di fatto allegati non è compito facile.

Il trattato di Amsterdam ha cercato di rimettere ordine in materia classificando i 13 protocolli che lo accompagnano in quattro categorie, in funzione dei trattati cui essi sono di fatto allegati: protocollo allegato al TUE, protocolli allegati al TUE e al TCE, protocolli allegati al TUE e ai tre trattati comunitari, protocolli allegati al TCE. Successivamente, le versioni consolidate del TCE e del TUE (accluse a fini informativi all'Atto finale del trattato di Amsterdam) hanno inserito in tali categorie<sup>5</sup> l'elenco di tutti i precedenti protocolli ancora in vigore, sostanzialmente i 17 protocolli che accompagnano il trattato di Maastricht<sup>6</sup>, e anche alcuni protocolli anteriori, fra cui gli ex protocolli A e B allegati al trattato di Roma<sup>7</sup>. In tale occasione i protocolli sono stati rinumerati da 1 a 34; la data della loro adozione viene indicata per individuare il trattato di origine.

---

<sup>1</sup> Base giuridica: articolo 269 del TCE (ex articolo 201) e articoli corrispondenti dei trattati CECA e CEEA. Adozione da parte degli Stati membri "in conformità delle loro rispettive norme costituzionali".

<sup>2</sup> Base giuridica: articolo 203, secondo comma del TCE (ex articolo 146, quale è stato modificato dall'articolo 12 dell'atto accluso al trattato di adesione del 1994) e articoli corrispondenti dei trattati CECA e CEEA.

<sup>3</sup> Base giuridica: articolo 202 del TCE (ex articolo 145). Sostituisce la decisione del 13 luglio 1987.

<sup>4</sup> Elenco riportato dalla versione consolidata del TCE e del TUE acclusa all'Atto finale del trattato di Amsterdam.

<sup>5</sup> E' stata creata una quinta categoria per il protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, che è allegato ai tre trattati comunitari.

<sup>6</sup> Di cui 16 sono allegati al TCE e 1 al TUE e ai tre trattati comunitari.

<sup>7</sup> Protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti e protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee.

### **Protocollo allegato al trattato sull'Unione europea**

- Protocollo (n. 1) sull'articolo 17 del trattato sull'Unione europea (1997)

### **Protocolli allegati al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea**

- Protocollo (n. 2) sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (1997)
- Protocollo (n. 3) sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 14 del trattato che istituisce la Comunità europea al Regno Unito e all'Irlanda (1997)
- Protocollo (n. 4) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda (1997)
- Protocollo (n. 5) sulla posizione della Danimarca (1997)

### **Protocolli allegati al trattato sull'Unione europea e ai trattati che istituiscono la Comunità europea, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea dell'energia atomica**

- Protocollo (n. 6) allegato al trattato sull'Unione europea e ai trattati che istituiscono le Comunità europee (1992)
- Protocollo (n. 7) sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea (1997)
- Protocollo (n. 8) sulle sedi delle istituzioni e di determinati organismi e servizi delle Comunità europee nonché di Europol (1997)
- Protocollo (n. 9) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea (1997)

### **Protocolli allegati al trattato che istituisce la Comunità europea**

- Protocollo (n. 10) sullo statuto della Banca europea per gli investimenti (1957) <sup>1</sup>
- Protocollo (n. 11) sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee (1957)
- Protocollo (n. 12) concernente l'Italia (1957)
- Protocollo (n. 13) relativo alle merci originarie e provenienti da taluni paesi che beneficiano di un regime particolare all'importazione in uno degli Stati membri (1957)
- Protocollo (n. 14) sulle importazioni nella Comunità economica europea di prodotti del petrolio raffinati nelle Antille olandesi (1962)
- Protocollo (n. 15) concernente il regime particolare applicabile alla Groenlandia (1985)
- Protocollo (n. 16) sull'acquisto di beni immobili in Danimarca (1992)
- Protocollo (n. 17) sull'articolo 141 del trattato che istituisce la Comunità europea (1992)
- Protocollo (n. 18) sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (1992)
- Protocollo (n. 19) sullo statuto dell'Istituto monetario europeo (1992)
- Protocollo (n. 20) sulla procedura per i disavanzi eccessivi (1992)
- Protocollo (n. 21) sui criteri di convergenza di cui all'articolo 121 del trattato che istituisce la Comunità europea (1992)
- Protocollo (n. 22) sulla Danimarca (1992)
- Protocollo (n. 23) sul Portogallo (1992)
- Protocollo (n. 24) sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (1992)
- Protocollo (n. 25) su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (1992)
- Protocollo (n. 26) su talune disposizioni relative alla Danimarca (1992)
- Protocollo (n. 27) sulla Francia (1992)

---

<sup>1</sup> Il protocollo è stato modificato dal protocollo n. 1 concernente lo statuto della Banca europea per gli investimenti, allegato all'atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati (adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, 1972), e dal trattato che modifica talune disposizioni del protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti (1978).

- Protocollo (n. 28) sulla coesione economica e sociale (1992)
- Protocollo (n. 29) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea (1997)
- Protocollo (n. 30) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (1997)
- Protocollo (n. 31) sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne (1997)
- Protocollo (n. 32) sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri (1997)
- Protocollo (n. 33) sulla protezione ed il benessere degli animali (1997)

**Protocollo allegato ai trattati che istituiscono la Comunità europea, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea dell'energia atomica**

- Protocollo (n. 34) sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee

Questa rinumerazione ufficiosa si sarebbe talora rivelata fonte di confusione rispetto alla numerazione "autentica" dei protocolli che accompagnano il trattato di Maastricht (numerati da 1 a 17). Del resto, la *Raccolta dei trattati* pubblicata dall'Ufficio delle pubblicazioni sembra aver del tutto abbandonato la numerazione dei protocolli (i quali, peraltro, non sono riportati integralmente nella pertinente sezione)<sup>1</sup>. Va osservato inoltre che, secondo la *Raccolta*, il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia è allegato ai tre trattati comunitari (e non più al solo TCE, come appare nella versione consolidata). Il trattato di Nizza non ha certo semplificato le cose a questo riguardo. Esso fa riferimento ai "protocolli sullo statuto della Corte di giustizia allegati al trattato che istituisce la Comunità europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica", i quali sono sostituiti dal "protocollo sullo statuto della Corte di giustizia allegato al trattato sull'Unione europea, al trattato che istituisce la Comunità europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica". Se del caso, questo si applica nell'ambito del trattato CECA, fatti salvi gli articoli del "protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio".

## DICHIARAZIONI

Anche i trattati relativi all'Unione europea sono spesso accompagnati da numerose dichiarazioni comuni adottate nell'ambito delle conferenze intergovernative. Tali dichiarazioni sono allegate all'atto finale di ciascuno dei trattati in questione. Il trattato di Maastricht ne ha adottato una trentina, il trattato di Amsterdam una cinquantina e il trattato di Nizza oltre venti. All'atto finale dei trattati sono parimenti allegate altre dichiarazioni unilaterali di cui la conferenza prende atto. Sebbene, dal punto di vista formale, queste dichiarazioni non siano giuridicamente vincolanti, esse possono influire sull'interpretazione dei trattati.

Altre dichiarazioni interpretative dei trattati:

- Dichiarazione del 1° maggio 1992: dichiarazione delle Alte Parti Contraenti del trattato sull'Unione europea concernente l'interpretazione giuridica del protocollo n. 17 relativo all'articolo 40.3.3 della Costituzione irlandese (protocollo n. 6 nella versione consolidata)
- Dichiarazioni del Consiglio europeo (Dichiarazione in materia di politica sociale, consumatori, ambiente e ripartizione del reddito, Dichiarazione in materia di difesa) e Dichiarazioni unilaterali della Danimarca che accompagneranno lo strumento danese di ratifica del trattato sull'Unione europea e di cui prenderanno conoscenza gli altri undici Stati membri - (Allegati 2 e 3 della parte B delle conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Edimburgo, 11 e 12 dicembre 1992).
- Dichiarazione nazionale dell'Irlanda e dichiarazione del Consiglio europeo che prende atto di tale dichiarazione (allegati III e IV delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002).

<sup>1</sup> Unione europea, *Raccolta dei trattati*, Tomo 1, Volume 1, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999, pag. 355. Non vi figurano ad esempio i protocolli dal n. 12 al n. 15 (rinumerazione ufficiosa delle versioni).

**Estratto della dichiarazione di Laeken**

*La via verso una costituzione per i cittadini europei*

*Attualmente l'Unione europea conta quattro trattati. Gli obiettivi, le competenze e gli strumenti politici dell'Unione sono sparsi in questi trattati. In un'ottica di maggiore trasparenza, una semplificazione è imprescindibile.*

*Si possono quindi formulare quattro serie di domande. La prima riguarda la semplificazione degli attuali trattati senza modificarne il contenuto. Deve essere riveduta la distinzione fra Unione e Comunità? E la suddivisione in tre pilastri?*

*Seguono poi le domande relative ad un possibile riordino dei trattati. È necessario operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre procedere a questa separazione? Ne può derivare una distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato?*

*Occorre inoltre riflettere sull'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.*

*Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? I valori che l'Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all'interno dell'Unione?*