



Paola Tacchi

**I procedimenti di ratifica dei trattati
europei nelle Costituzioni nazionali**

eum x diritto

Paola Tacchi

I procedimenti di ratifica dei trattati
europei nelle Costituzioni nazionali

eum

ISBN 978-88-6056-129-9
©2008 eum edizioni università di macerata
vicolo Tornabuoni, 58 - 62100 Macerata
info.ceum@unimc.it
<http://ceum.unimc.it>

Stampa:
stampalibri.it - Edizioni SIMPLE
via Trento, 14 - 62100 Macerata
info@stampalibri.it
www.stampalibri.it

Distribuzione e vendita:
BDL
Corso della Repubblica italiana, 9 - 62100 Macerata
bottegadellibro@bdl.it

*Alla memoria
dei miei cari genitori*

Indice

- 9 Premessa
- Parte Prima
- 13 L'approccio costituzionale alle Comunità europee e alle successive modifiche ed integrazioni dei trattati istitutivi
- Capitolo primo
- 15 Dalla fondazione alle adesioni del 1986
- 15 1. La ratifica del trattato di Roma (1957)
- 20 2. La prima fase d'allargamento: l'adesione dell'Irlanda, Danimarca e Regno Unito (1973)
- 25 3. La seconda e terza fase d'allargamento: l'adesione della Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986)
- Capitolo secondo
- 31 Dalla ratifica del trattato di Maastricht (TUE) alle adesioni del 2007
- 31 1. La ratifica del TUE (1992) e del trattato di Amsterdam (1997)
- 46 2. La quarta fase d'allargamento: l'adesione dell'Austria, Finlandia e Svezia (1994)
- 50 3. La quinta fase d'allargamento: l'adesione all'UE di Cipro, Malta e dei Paesi dell'est (2004)
- 65 4. La sesta fase d'allargamento: l'adesione della Bulgaria e Romania (2007)
- Parte seconda
- 67 Procedimenti e atti
- Capitolo primo
- 69 La tipologia
- 69 1. La procedura parlamentare
- 75 2. La procedura mista
- 79 3. La procedura referendaria

Capitolo secondo

- 81 Le singole procedure di ratifica dei ventisette Stati membri UE

Parte terza

- 125 Il caso del “Trattato che adotta una costituzione per l’Europa”

Capitolo primo

- 127 Le problematiche poste dalla firma del trattato di Roma del 2003
- 127 1. Il legame tra la natura del Trattato costituzionale e la procedura di ratifica
- 136 2. Le conseguenze della ratifica non unanime dei Paesi membri

Capitolo secondo

- 139 L’attivazione delle procedure dal 2004 al 2006
- 139 1. Le dodici ratifiche parlamentari
- 144 2. La ratifica mediante procedura mista: α) Spagna; β) Lussemburgo
- 147 3. La bocciatura referendaria del maggio/giugno 2005: α) Francia; β) Paesi bassi
- 151 4. L’anomalo caso tedesco

Capitolo terzo

- 153 Gli esiti della mancata ratifica
- 153 1. La “pausa di riflessione” decisa dal Consiglio europeo
- 157 2. La firma del trattato di Lisbona e l’avvio delle procedure di ratifica

Appendice

- 163 1. Cenni sulla transizione democratica dei Paesi europei dell’Est
- 173 2. La Slovenia: da Repubblica della Federazione iugoslava a Stato indipendente
- 175 3. Cenni sulla storia costituzionale di Cipro e Malta

NB. Per l’analisi delle Costituzioni degli originari quindici Paesi dell’Unione europea, ad eccezione delle revisioni successive, si è fatto riferimento al testo in italiano *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione europea*, a cura di E. Palici Di Suni Prat, F. Cassella, M. Comba, Padova, 2001.

Le Costituzioni dei Paesi dell’Est entrati nell’UE nel 2004/2007 (tranne quella della Polonia) sono state liberamente tradotte dal testo francese di Michel Lesage, *Constitutions d’Europe centrale, orientale et balte, La documentation française*, Paris, 1995.

Per la Costituzione della Polonia del 1997 si è fatto riferimento al testo *Constitution de la Republique de Pologne* edito da “Les Editions du Sejm”, Varsovia, 1997.

Premessa

Il presente lavoro sviluppa il principio fondante dell'ordinamento comunitario che lo ha caratterizzato fin dalla sua nascita e cioè quello attualmente espresso dall'art. 48 del TUE (poi ribadito dall'art. 3 del trattato firmato a Lisbona nel dicembre 2007) secondo il quale gli emendamenti ai trattati già ratificati dagli Stati membri dell'Unione, presi di comune accordo da tutti i rappresentanti dei governi, entrano in vigore *“dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”*.

L'aspetto nazionale della ratifica (c.d. fase domestica) è rappresentato da quella normativa che ciascuno Stato ha liberamente scritto nella propria Costituzione al fine di avallare formalmente il consenso ai trattati che gli organi di governo hanno concordato a livello internazionale e confermare la disponibilità a vincolarsi giuridicamente ad altri Stati.

L'affermazione della natura autonoma dei processi di ratifica nazionali era già presente nel trattato istitutivo della CECA del 1951 ed è rimasta invariata in tutti i trattati comunitari successivi.

Tale regola distingue i trattati europei da quei tradizionali trattati internazionali multilaterali che, pur dovendo comunque essere ratificati per entrare in vigore, non operano esplicitamente tale rinvio. Con il rinvio esplicito alle norme costituzionali nazionali si vuole sottolineare la rilevanza politico-giuridica dell'atto di ratifica dal punto di vista del diritto costituzionale e dare una maggiore certezza dei modi e degli atti mediante i quali ogni singolo Stato addiviene ad essa; viene ad imporsi così un procedimento in forma solenne che normalmente prevede il potere decisivo finale del Parlamento sottraendo ai Capi di Stato ed ai governi il monopolio del potere estero, tradizione secolare fino al ventesimo secolo.

Si viene altresì ad escludere il procedimento cd. *“in forma semplificata”* che, senza l'espreso rinvio, i singoli Stati sarebbero liberi di

adottare secondo la Convenzione di Vienna del 1969 (cd. “libertà di forma”).

La Convenzione, infatti, permette alle Parti contraenti di modificare di comune intesa i precedenti trattati in ogni momento senza l’obbligo di rimanere vincolate a seguire la procedura adottata per concludere il primo Trattato e neppure di ripetere quella procedura di revisione da esso stesso prevista se tutte concordano nel seguirne una diversa da quella stabilita (art. 39).

Le Costituzioni europee del secondo dopoguerra indicano tendenzialmente in modo esplicito quali sono gli atti e quali i procedimenti che permettono l’entrata in vigore dei trattati internazionali che hanno rilievo giuridico all’interno dello Stato tentando così di risolvere eventuali contrasti fra fonti costituzionali e prassi come accadeva ad es. in Italia all’epoca statutaria.

Nell’attuale parlamentarizzazione del procedimento di ratifica dei trattati europei è tuttavia palese un *deficit* democratico; rispetto ad essi, infatti, ai Parlamenti non è concesso il potere di modificare gli accordi presi precedentemente a livello internazionale essendo abilitati solo ad approvare o non approvare il testo negoziato dagli esecutivi, pena la mancata entrata in vigore del trattato anche per i Paesi che lo hanno già ratificato o che lo ratificheranno.

Neppure è data ai Parlamenti la scelta di approvare i trattati con delle “riserve” in modo da esprimere un’accettazione condizionata dell’accordo concluso dal governo; per la ratifica dei tradizionali trattati internazionali multilaterali, invece, è possibile, senza respingere per intero il documento governativo, che il Parlamento possa esprimere il proprio disaccordo su una o più clausole che diventano oggetto di una “riserva” nell’atto di ratifica sottoposto agli altri Stati contraenti.

Il potere legislativo può solo proporre delle deroghe o *opt-out clauses* al governo del proprio Paese affinché le faccia inserire nel progetto di trattato prima dell’apposizione contestuale della firma da parte degli Stati membri, prima cioè che il testo diventi ufficiale.

Non è possibile neppure aderire all’Unione europea se contemporaneamente non si aderisce alle Comunità (CE, CEEA e prima del 2002 alla CECA), alla PESC (Politica estera e di sicurezza comune) e alla CGAI (Cooperazione giustizia e affari interni); è cioè inammissibile una qualsivoglia forma di adesione parziale (cd. “*adesione à la carte*”) all’Unione.

Nel caso sia prevista nel procedimento di ratifica nazionale una consultazione popolare (non importa se imposta dalle Costituzioni o da esse resa solo eventuale) e si sia avuta una bocciatura del testo firmato dagli Stati contraenti, in passato, per porre rimedio all'inevitabile fallimento dell'accordo conseguente al mancato raggiungimento dell'unanimità, si sono approvate, con l'assenso di tutti, delle leggere modifiche al testo originale e la ripetizione a breve termine del referendum: garanzie importanti per i singoli Paesi ma secondarie nell'economia complessiva dell'accordo.

La bocciatura referendaria di Francia e Paesi Bassi nel maggio/giugno 2005 del "Trattato che adotta una costituzione per l'Europa" (peraltro firmato a Roma il 29 ottobre 2004 in modo particolarmente solenne ed inedito per l'UE) ha per la prima volta sostanzialmente bloccato per più di due anni il processo di revisione dei trattati europei la cui ratifica nei decenni precedenti era stata data pressoché per scontata ed era anzi passata in molti Paesi sotto silenzio. Il Trattato costituzionale intendeva abrogare tutti i vigenti trattati e porsi come unico atto fondamentale dell'Unione ma, per entrare in vigore, doveva essere ratificato, come tutti gli altri trattati europei, all'unanimità da parte dei Paesi contraenti.

Proprio le sue vicissitudini procedurali ed il suo accantonamento definitivo sembrano rendere attuale e più interessante lo studio dei diversi procedimenti di ratifica previsti dalle Costituzioni dei Paesi dell'Unione che nel frattempo sono divenuti ventisette.

Anche se per ovvi motivi non prenderà in considerazione i singoli aspetti giuridico-politici della materia, potrà offrire un primo approccio alla problematica inerente il trasferimento di competenze statali ad una particolarissima organizzazione sopranazionale che comporta la rinuncia della supremazia del diritto interno e della piena sovranità statale.

La "pausa di riflessione" concertata dal Consiglio europeo nel giugno 2005 si è conclusa nel giugno 2007 con il mandato alla Conferenza intergovernativa per un ulteriore integrativo trattato; firmato a Lisbona nel dicembre 2007, il nuovo trattato prevede la revisione del TUE e del trattato istitutivo delle Comunità europee. La fase domestica della ratifica, dato che l'accordo politico è quello di farlo entrare in vigore prima delle elezioni europee del 2009, è iniziata speditamente ma i suoi esiti sono più che mai incerti a causa della bocciatura referendaria (12 giugno 2008) irlandese.

Conoscere, seppure a grandi linee ed in modo tutt'altro che esaustivo, come i trattati europei sono stati fino ad ora approvati e come le loro procedure possono, secondo le attuali regole costituzionali, differenziarsi da quelle che si riferiscono ai tradizionali trattati internazionali multilaterali, sembra opportuno, se non altro per arricchire il dibattito specie laddove, come in Italia, la loro ratifica non è mai riuscita a coinvolgere direttamente proprio i diretti futuri destinatari anche quando, come nel caso del "Trattato costituzionale" del 2003, la specificità dell'atto da ratificare faceva seriamente dubitare dell'adeguatezza delle procedure ordinarie.

eum x diritto

Paola Tacchi

I procedimenti di ratifica dei trattati europei nelle Costituzioni nazionali

Analizzando le fasi cd. “domestiche” dell’integrazione comunitaria, la ricerca ripercorre le tappe che hanno segnato il cammino delle Comunità europee che, fondate da soli sei Stati, si sono trasformate in un’Unione a ventisette.

L’esigenza di conoscere le modalità con cui le Costituzioni nazionali affidano ai Parlamenti la conferma della volontà degli esecutivi di cedere o trasferire competenze statali ad organizzazioni sovranazionali è stata senza dubbio rafforzata dall’esito negativo dei referendum sul “Trattato che istituisce una costituzione per l’Europa” nel 2005.

Una riflessione sulle procedure costituzionali con cui vengono ratificati i trattati europei può non perdere d’attualità se è vero che la storia delle Comunità, dopo i primi vent’anni, è stata caratterizzata da una evoluzione giuridica continua in cui la fine dei procedimenti di ratifica di un trattato modificativo coincideva con l’avvio dei lavori preparatori di una successiva revisione e che, all’inverso, le disposizioni costituzionali sono tendenzialmente “rigide”.

La memoria storica delle vicende o vicissitudini dei trattati e la conoscenza delle disposizioni che attualmente ne regolano la procedura potranno contribuire ad affrontare con maggiore consapevolezza la questione costituzionale europea, qualora essa sia stata dal recente trattato di Lisbona solo derubricata e non definitivamente accantonata.

Paola Tacchi è ricercatore di Diritto costituzionale nell’Università di Macerata.

Tra le sue pubblicazioni più recenti: *I diritti di libertà nella Costituzione vivente*, Napoli, Esselibri, 2003; *La protezione degli animali in Europa. (Esseri senzienti da tutelare o soggetti pericolosi?)*, Macerata, eum, 2007.

eum edizioni università di macerata



ISBN 978-88-6056-129-9

€ 12,50