

2 agosto 2005

La crisi politica dell'Unione europea e il futuro del Trattato costituzionale. Il peso dei "non" e dei "nee"

di Carlo F. Ferrajoli

1. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno ha sancito l'apertura di una grave crisi politica europea. Una crisi cominciata due settimane prima, agli inizi di giugno, quando nel giro di soli quattro giorni Francia e Olanda, due paesi fondatori della Comunità europea, hanno sonoramente bocciato il Trattato costituzionale per l'Europa mettendo così in seria discussione le possibilità che esso entri in vigore nel novembre 2005. Cercherò qui di analizzare brevemente il ruolo giocato in questa crisi dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale da parte della Francia e dell'Olanda e di formulare qualche ipotesi sulle sorti del trattato e del processo di integrazione europea alla luce della deludente conclusione del Consiglio europeo di Bruxelles. A questo scopo esaminerò tre aspetti: a) il voto referendario francese e olandese e le sue differenze con precedenti consultazioni referendarie sui trattati comunitari; b) le possibili soluzioni da negoziare con i paesi non ratificanti una volta concluso il processo di ratifica del trattato nei 25 Stati firmatari; c) i problemi di natura giuridica e politica generati sia dall'ipotesi di ratifica in vigore per i soli Stati ratificanti, sia da quella della sua rinegoziazione con i paesi non ratificanti. Questa analisi, come si vedrà, ci induce a considerare molto probabile il definitivo accantonamento del Trattato costituzionale e cercherò di analizzare alcuni aspetti del processo di redazione, di approvazione e di ratifica del trattato, che hanno contribuito a determinare l'attuale impasse del processo di ratifica e l'attuale crisi politica dell'Unione europea.

2. Innanzitutto va considerata l'alta partecipazione al voto nel referendum francese, quanto in quello olandese. In Francia il referendum era giuridicamente vincolante, ha votato il 70% degli aventi diritto, mentre in Olanda, dove era consultivo, ben il 61%. Percentuali molto alte, se si pensa che alle elezioni europee dell'anno scorso in Francia votò solo il 43% degli aventi diritto e in Olanda appena il 39,1%, e che testimoniano l'intensità del dibattito politico in questi due paesi sui contenuti del "trattato costituzionale" e sul futuro dell'integrazione europea. L'affermazione "sì" è stata netta in entrambe i paesi. Il 54,8% dei francesi e il 61,6% degli olandesi che si sono recati alle urne hanno votato "sì" alla ratifica del trattato.

Basterebbero questi dati ad evidenziare l'enorme differenza di questi due risultati con l'esito negativo delle precedenti consultazioni referendarie sui trattati, che negli ultimi quindici anni hanno scandito il cammino dell'integrazione europea. Mi riferisco alla mancata approvazione del Trattato di Maastricht da parte della Danimarca, nel giugno del 1992, e al voto "no" in Irlanda nel referendum sulla ratifica del Trattato di Nizza nel 2001. In entrambi i casi la vittoria fu ottenuta dal "sì". Ciò permise al governo danese e a quello irlandese di ripetere con successo, dopo poco tempo, la consultazione referendaria. In Danimarca il "sì" alla ratifica si affermò l'anno successivo, mentre in Irlanda il "sì" al trattato costituzionale si affermò nettamente nell'ottobre 2002, sedici mesi dopo il primo referendum². Le percentuali di partecipazione al voto e di affermazione del "sì" alla ratifica in Francia e Olanda rendono impraticabili le soluzioni che, nei mesi precedenti,

referendarie, venivano considerate possibili in caso di mancata ratifica di uno o più Stati membri. In istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri di adottare, per la mancata ratifica del trattato così Francia e Olanda, gli stessi rimedi adoperati a suo tempo per Danimarca e Irlanda.

In primo luogo l'alta partecipazione al voto impedisce di imputare la vittoria dei "no" allo scarso interesse addirittura alla mancanza di informazione di francesi e olandesi nei riguardi dell'importanza del processo europeo. Al contrario di quanto si era verificato in Irlanda nel 2001, – dove l'affluenza alle urne era stata "no" era stata imputata all'astensione di larghe fasce dell'elettorato e quindi all'incomprensione della pubblica irlandese, prevalentemente filo-europea, dell'importanza di quella consultazione referendaria – la discussione pubblica sul Trattato costituzionale è stata ampia e accesa, ha coinvolto profondamente l'opinione pubblica e ha costituito il tema dominante del dibattito politico dei mesi precedenti il voto. L'astensione veniva considerata dalla gran parte dei commentatori come favorevole ad una vittoria partecipazione a tutto vantaggio dei "no", a testimonianza di un ostilità nei confronti del Trattato così diffusa nell'elettorato di entrambi i paesi.

Sono quindi da considerarsi improponibili le ipotesi di ripetizione dei referendum entro il novembre dell'esperienza danese e irlandese, che pure erano state avanzate, nelle settimane precedenti le votazioni d'Estaing, il presidente della Convenzione che ha redatto il testo del trattato, sulla base, evidentemente, della vittoria dei "no", con margini relativamente ristretti e nel quadro di una bassa affluenza alle urne³. La mancata vittoria nel referendum rende inverosimile in Francia come in Olanda una rimonta dei "si" in assenza di una profonda discussione del trattato.

Allo stesso modo risultano molto problematiche le ipotesi sulle possibili soluzioni da negoziare con gli Stati non ratificanti una volta che il processo di ratifica venga completato in almeno quattro quinti dei 25 stati firmatari. Dichiarazioni, all'indomani della sconfitta dei "si" in Francia e in Olanda, il presidente della Commissione Barroso e il presidente di turno del Consiglio europeo, il lussemburghese Jean Claude Juncker, hanno annunciato che l'Unione di andare avanti con le procedure di ratifica fino all'ottobre 2006⁵. Solo allora si potrebbero verificare le ratifiche, con la conseguenza del definitivo accantonamento del trattato, o se al contrario nel qual caso la questione dell'entrata in vigore del trattato e dei rapporti con i paesi non ratificanti resterebbe al Consiglio europeo⁶. In questo modo Barroso e Juncker hanno tentato di minimizzare la vittoria dei "no" e i risultati di Francia e Olanda possano influenzare negativamente quei paesi che ancora devono ratificare il trattato parlamentare o referendaria⁷.

Queste dichiarazioni non possono però nascondere la gravità dei problemi aperti in seno all'Unione europea e alla ratifica francese e olandese. Infatti, anche nell'ipotesi che, allo scadere del termine per il deposito degli atti di ratifica da parte di quattro quinti degli Stati membri avranno ratificato, non vi è nel trattato, né nelle dichiarazioni ad esso relative, alcuna indicazione sulle decisioni che il Consiglio europeo dovrebbe prendere in merito al suo futuro⁸. L'entrata in vigore della Costituzione che adotta una Costituzione per l'Europa è ancora comunque subordinata alla regola della doppia ratifica: la Conferenza intergovernativa e in sede di ratifica in ciascuno degli Stati contraenti – prevista dal art. 48 del trattato – e il problema degli accordi da negoziare con i paesi non ratificanti, la cui soluzione, come abbiamo visto, è ancora incerta e perciò difficile sia sotto il profilo politico, che sotto quello giuridico. Infatti, anche nel caso in cui la Francia e l'Olanda a non ratificare, difficilmente si potranno utilizzare, per questi due paesi, le clausole *opting out*, negoziate con la Danimarca in seguito alla mancata ratifica del trattato di Maastricht e che attribuiva alla Danimarca uno *status* particolare dentro l'Unione¹⁰. Queste clausole, inserite a suo tempo in una dichiarazione comune del governo danese, prevedevano l'esonero della Danimarca da alcuni obblighi del trattato (in tema di diritti di voto interni, cittadinanza), che avevano contribuito a determinare la vittoria dei "no" nel referendum sulla Costituzione. L'impiego di clausole *opting out* sembra però molto difficile da intraprendere nella situazione attuale. L'impiego di clausole *opting out* nel caso della Danimarca in considerazione della vittoria di misura dei "no" al referendum e nella prospettiva di un referendum di questo modo, all'esito positivo di un nuovo referendum indetto di lì a meno di un anno. Soprattutto, poi, determinante – tali deroghe al trattato, se sono praticabili nel settore delle politiche, difficilmente potranno essere applicate alle parti del Trattato costituzionale che riguardano le modifiche all'assetto istituzionale e le nuove istituzioni dell'Unione europea¹¹.

Neppure appare politicamente percorribile la strada della negoziazione con gli Stati non ratificanti di un accordo che preveda la loro esclusione dall'Unione. E' da escludere che Francia e Olanda possano accettare un accordo che preveda la loro esclusione dall'Unione.

anche nella prospettiva di uno *status* particolare che pure vada al di là della mera associazione o dello Spazio economico europeo. Un'ipotesi del genere, se è forse praticabile per gli Stati più piccoli e di più politica, è politicamente irrealistica per la Francia e l'Olanda, paesi fondatori, troppo grandi e popolosi e soprattutto dal punto di vista politico ed economico per il processo di integrazione europea.

Veniamo ora all'ipotesi di negoziare una revisione del Trattato costituzionale tenendo conto delle molte campagne referendarie che hanno visto il "no" prevalere. Questo scenario, caldeggiato dagli esponenti sostenuti dal "no" in Francia come in Olanda è stato seccamente respinto dai vertici dell'UE, che lo hanno definito irrealistico e impraticabile. Solo due giorni dopo il voto francese Barroso ha sottolineato l'assunto univoco nel fronte del "no": "alcuni dicono che l'Europa fa troppo mentre altri dicono che fa troppo per il campo sociale. Quale Europa dovremmo avere in mente nei negoziati-bis?"¹². L'avversità all'ipotesi di trattato è stata motivata principalmente con la debolezza, la contraddittorietà o addirittura l'irrazionalità che hanno votato "no".

Certamente questa tesi, sostenuta dalla gran parte degli esponenti politici europei favorevoli al trattato e del voto presenti nei principali quotidiani italiani, è largamente opinabile. Essa cela in realtà la preoccupazione dell'UE di non pregiudicare ulteriormente le procedure di ratifica negli Stati che non le hanno ancora difficilmente potrebbero ratificare un trattato di cui già si pensa di rinegoziare parte del suo contenuto. Nasconde la vera ragione che si oppone all'ipotesi della rinegoziazione: l'attuale testo del Trattato costituisce un lungo e difficile compromesso tra gli Stati, realizzatosi nella Convenzione e nella Conferenza di revisione che accogliesse, anche parzialmente, le ragioni del "no" francese e olandese altererebbe il compromesso, implicando la rinegoziazione di altre parti del trattato e rendendo estremamente difficili e tra gli Stati, quanto il buon esito delle procedure di ratifica in altri paesi¹⁴.

In tutti i casi sembrano totalmente impraticabili sia l'ipotesi dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale ratificanti alla data del 1o novembre 2006 (sempre che a completare le procedure di ratifica siano almeno gli Stati firmatari, il che oggi non appare affatto scontato), sia l'ipotesi di una sua rinegoziazione. Tutto questo può imputarsi principalmente all'inadeguatezza del procedimento di redazione, di approvazione e di ratifica totale imprevidenza con cui esso è stato pensato e attuato, senza prendere in seria considerazione la possibilità di ratifica da parte di uno o più Stati membri.

3. In questa situazione l'ipotesi più realistica è quella del definitivo accantonamento del trattato che, con il fallimento del Consiglio europeo di Bruxelles, appare oggi alle stesse istituzioni dell'UE e ai governi tanto inevitabile quanto inconfessabile. Come spiegare altrimenti la decisione di rinviare al primo periodo di riflessione che, da qui alla primavera del 2006, dovrebbe consentire di trovare soluzioni come piuttosto un modo per diluire nel tempo gli effetti traumatici dell'accantonamento definitivo del Trattato in prospettiva di integrazione da esso prefigurata¹⁶. Ne è prova, del resto, il mancato accordo sul rifinanziamento comunitario per gli anni 2007-2013. Gli Stati membri, di fronte alla proposta della Commissione che fissasse per gli Stati per i prossimi sette anni all'1,26% del prodotto interno lordo dell'Unione e a quella intermedia da cui proponeva uno stanziamento dell'1,18, non sono riusciti a trovare un compromesso nemmeno sulla base del bilancio lussemburghese, che rivedeva al ribasso il bilancio comunitario, prevedendo un drastico contenimento del prodotto interno lordo dell'Unione¹⁷. Se è pur vero che sul fallimento di Bruxelles ha pesato l'intransigenza mi sembra però che sulla mancata approvazione del bilancio abbia inciso profondamente il tramonto di un nuovo assetto istituzionale, delineato nel Trattato firmato a Roma, che avrebbe dovuto garantire il finanziamento a 25 per gli anni a venire.

La crisi politica che vive oggi l'Unione europea è insomma, almeno in parte, il frutto della mancanza di un piano giuridico che su quello politico, al definitivo accantonamento del trattato. Al di là delle questioni relative al Trattato costituzionale, che hanno indotto francesi e olandesi a rifiutarne la ratifica e sulle quali non mancano tre elementi, riguardanti il procedimento di redazione, di approvazione e di ratifica, hanno contribuito a determinare la profondità della crisi: a) il fallimento del "metodo Convenzione", cioè dell'istituzione di un comitato per l'elaborazione dei progetti di revisione dei trattati europei; b) l'assenza di alternative politiche e giuridiche per gli Stati non ratificanti e per l'UE stessa, nel caso di fallimento anche parziale delle procedure di ratifica; infine, in un'Unione che ha raggiunto ormai i venticinque Stati membri, del meccanismo della doppia u

nelle ratifiche nazionali per l'entrata in vigore del trattato.

Innanzitutto il metodo delle Convenzioni, che costituisce la maggiore novità in materia di revisione espressa negli ultimi anni dal processo di integrazione, ha evidenziato in questa vicenda tutti i suoi limiti. Le critiche formulate dalla dottrina sulla composizione e sullo svolgimento dei lavori della Convenzione dell'Europa possono essere ricondotte a due diverse e contrapposte prospettive.

Un primo orientamento, che accomuna anche sensibilità molto diverse sul tema, critica radicalmente la "Convenzione", e soprattutto il carattere non rappresentativo di questo organismo, i cui membri non sono dell'Unione, ma scelti in parte dal Parlamento europeo, in parte dai parlamenti e dai governi nazionali e dalla Commissione. I membri della Convenzione non hanno un diretto mandato popolare e non sono politicamente responsabili nei confronti dei cittadini dell'Unione¹⁹. Inoltre il metodo di lavoro basato sul consenso, senza ricorrere al voto, rischia sempre di produrre norme dal contenuto generico o ambiguo. Infine si criticano gli eccessivi poteri del Presidium sull'elaborazione del testo, nella determinazione delle modalità di svolgimento della discussione²⁰. In alternativa al metodo della Convenzione alcuni sostengono un'assemblea costituente liberamente eletta dai cittadini dell'Unione come necessario presupposto per l'Unione europea²¹.

Un secondo orientamento, invece, valuta positivamente l'esperienza delle Convenzioni – specie la prima – per la trasparenza dei lavori e per la capacità di questo organo di superare la logica degli interessi nazionali. È caratterizzato i lavori delle conferenze intergovernative²². D'altra parte, la diversità tra Convenzione e ai metodi di lavoro dei due organismi, che avevano fatto la fortuna della prima Convenzione nella redazione della Carta dei diritti fondamentali, si sono, secondo questa impostazione, fortemente ridimensionati nella seconda. L'eterogeneità della composizione della prima Convenzione, di cui facevano parte solo i governi nazionali con un specifico mandato, ha ceduto il passo, nelle designazioni governative come in quelle parlamentari per la Convenzione, ad una composizione tutta politica, in alcuni casi diretta espressione dei governi nazionali²³. L'accentuazione poi, ha soffocato la discussione tra i "convenzionali" impedendo un confronto ampio e approfondito su questioni fondamentali. Infine, è proprio nelle riunioni della presidenza, svoltesi sempre a porte chiuse, che si è condotta la trattativa sulla riforma del sistema istituzionale dell'Ue, sotto l'influenza determinante dei governi e in modo "non negoziato" ad accordi propri di una Conferenza intergovernativa²⁴. Questa serie di elementi ha determinato una deriva dei lavori della Convenzione che ha avuto pesanti conseguenze nella redazione finale del trattato.

Facendo tesoro delle critiche formulate da questi due diversi orientamenti e alla luce dei risultati dei referendum olandese e francese si possono esprimere alcune considerazioni sul metodo della Convenzione nella redazione del trattato e per la revisione dei trattati in generale. Innanzitutto, la natura intergovernativa della seconda Convenzione e il ruolo ancora centrale della CIG nel procedimento di redazione e approvazione del Trattato costituzionale non devono essere liberi di modificare il progetto redatto dalla Convenzione – che assume il carattere di una semplice proposta da trasmettere alla CIG – senza nemmeno un aggravio procedurale²⁵ e che debbano, al contempo, approvare il progetto in revisione, si riflette inevitabilmente sui lavori di una Convenzione di cui fanno parte anche rappresentati dei governi. In questo quadro il metodo di approvazione per consensus utilizzato dalla Convenzione, con tutte le conseguenze che esso comporta, appare inevitabile: il voto sulle diverse proposte così come un voto a maggioranza nella Convenzione sulla approvazione definitiva del testo sarebbe stato, infatti, suicida per un testo che avrebbe dovuto essere accolto all'unanimità nella CIG²⁶.

Sembra dunque improprio parlare di democratizzazione della procedura di revisione dei trattati quando si parla della Convenzione. La sola democratizzazione possibile, oltre che non votata al fallimento, della procedura per i trattati dovrebbe consistere nel suo affidamento ad un organo – Parlamento europeo o un'assemblea costituente – direttamente rappresentativa dei cittadini europei e perciò sottratta al controllo diretto dei governi. Se il metodo era quello di superare la dinamica degli interessi nazionali propria della CIG, i lavori della Convenzione per il futuro dell'Europa e le profonde modifiche apportate al testo del trattato dalla successiva Conferenza intergovernativa hanno sotto questo aspetto minato la credibilità. Le sorti del progetto di trattato costituzionale approvato dalla Convenzione hanno, infatti, mostrato come l'opinione pubblica dei paesi dell'Unione non abbia percepito i lavori della Convenzione come meno lontani delle trattative riservate che si svolgono nella CIG tra i capi di stato e di governo dell'Ue. L'esito dei referendum francese e olandese ha decretato, insomma, il fallimento del metodo di lavoro della Convenzione solo perché ha reso probabile l'accantonamento di un trattato che prevede per la revisione ordinaria l'istituzione di un organo di revisione.

tale metodo, ma anche perché questa particolare procedura di revisione non ha conferito al Trattato costi di credibilità politica che gli sarebbe servita nelle procedure di ratifica nazionali²⁷.

4. Le soluzioni prospettate in caso di mancata ratifica di uno o più Stati membri erano affidate, come si è visto, a condizioni che avrebbero dovuto permettere la riuscita di un negoziato, con gli Stati non ratificanti, in un modo che fosse previsto dalla Dichiarazione 30: condizioni che avrebbero permesso agli Stati ratificanti di scegliere tra il recesso dall'Unione, la ratifica o la serie di scenari alternativi basati sulle integrazioni differenziate. Nessuna di queste condizioni, alla luce del referendum francese e olandese, si è avverata²⁸.

La debolezza di queste soluzioni è da rintracciarsi non solo nell'evidente disparità che esse sottintendono tra quello che è stato fatto in Francia e Olanda alla ratifica e quello sempre possibile della Danimarca, dell'Irlanda o al limite, soprattutto nell'improponibilità politica dell'alternativa tra recesso e ratifica per i governi degli Stati membri e le stesse istituzioni dell'Unione europea. La mancanza di una terza soluzione formalizzata nel trattato, valida per tutti i firmatari e non solo per alcuni, che potesse conciliare la mancata ratifica del nuovo trattato senza costringere gli Stati non ratificanti a uscire dall'Unione, è da imputare: a) alle scelte compiute in merito durante la redazione del trattato; b) all'atteggiamento radicato nelle istituzioni europee sulla natura delle procedure di ratifica; c) al principio di revisione dei trattati che, come vedremo, costituisce uno degli elementi maggiormente innovativi del trattato comunitario.

Quanto alle scelte compiute durante la redazione del testo va segnalato che la parte IV del Trattato costituzionale, che riguarda appunto le norme riguardanti le modalità di ratifica, di entrata in vigore e di revisione del trattato, è stata approvata in tutta fretta, insieme con l'intero testo del Trattato, senza che dal Presidium fosse richiesto che si chiedevano molti membri della Convenzione, nelle settimane di breve ripresa dei lavori tra il Consiglio europeo e la consegna definitiva del nuovo progetto di trattato²⁹. Ciò testimonia, quantomeno, la superficialità con cui si è affrontato il problema in sede di redazione. Forse il modo migliore per evitare la crisi attuale era quello di includere nel trattato solo la parte propriamente costituzionale riguardante i principi, la carta dei diritti fondamentali e il funzionamento delle istituzioni dell'Unione³⁰. In questo modo la parte III del Trattato costituzionale, riguardante le azioni interne, che rappresenta il cosiddetto *acquis communautaire*, avrebbe potuto rimanere negli atti per tutti gli Stati, facilitando la conclusione di accordi specifici volti a conferire ai paesi non ratificanti un ruolo nelle relazioni con la nuova Unione³¹.

D'altra parte l'atteggiamento delle istituzioni europee, per le quali il buon esito delle procedure di ratifica si svolgono attraverso referendum popolari, è affidato alla esclusiva responsabilità dei governi nazionali, che sicuramente è conforme alla natura pattizia del nuovo trattato, per il quale non contano le modalità di ratifica, ma la loro positiva conclusione. Un atteggiamento, questo, che non sembra però accettabile per un "processo costituente europeo" che non ha visto, in nessuna delle fasi di redazione e di approvazione costituzionale, la partecipazione dei cittadini dell'Unione e che tenta di recuperare nei referendum nazionali quella legittimazione democratica assente nella sua fase di formazione.

Non sorprende, in questo quadro, che sia irrealistico pensare di costringere i governi di Francia e Olanda dall'Unione o a ratificare comunque il Trattato costituzionale, così nettamente respinto dai cittadini di questi paesi se la mancata ratifica fosse opera di questi governi improvvisamente diventati euroscettici e come se le decisioni sui trattati fossero nell'esclusiva disponibilità degli esecutivi e non invece affidate, come fortunatamente è stato, ai Parlamenti nazionali, il più delle volte con maggioranze rinforzate, talvolta precedute da consultazioni dei cittadini. In questo caso la realtà si è incaricata di smentire anche questo tipo di atteggiamento. In Francia e Olanda si sono impegnati totalmente nella campagna per il "Sì" alla ratifica del trattato, tanto che il "No" è stata considerata un voto di sfiducia non solo nei confronti della costruzione europea, ma anche un voto contro le politiche di questi governi. Dichiarare, come hanno fatto i vertici dell'Unione al momento delle consultazioni referendarie, che della mancata ratifica del trattato sono responsabili esclusivamente i governi, significa non comprendere che la posta in gioco nei referendum olandese e francese non era solo la credibilità politica ma la legittimazione democratica dell'intero processo costituente europeo.

5. Il terzo elemento sul quale riflettere è quello che riguarda il mantenimento del principio – sancito nel 1976 dalla Corte di giustizia e oggi contenuto nell'art. 48 TUE – della doppia unanimità per la modifica del trattato.

membri in sede di approvazione e di ratifica del Trattato costituzionale³². Non vi è stata, a questa innovazione rispetto al passato³³, nessuna modifica irriparabile del precedente trattato, in altre parole “costituente”, che prevedesse il superamento dell’art. 48 TUE e l’entrata in vigore del nuovo trattato con l’approvazione o la ratifica di uno o più degli Stati membri³⁴. Uno scenario questo che non sembra essere in seria considerazione, né nei lavori della Convenzione, né in quelli della Conferenza intergovernativa. La regola della doppia unanimità è ancora considerato un requisito indispensabile per la legittimità politica dell’integrazione europea, che si basa ancora oggi sull’esigenza di assicurare l’uguaglianza e la perfetta identità tra gli Stati membri³⁵. Ma questo è precisamente il segno inequivoco del carattere internazionale anziché nazionale che tuttora viene associato al processo costituente europeo. Un principio, quello della doppia unanimità, della peculiarità non solo rispetto alle procedure di revisione solitamente previste nelle costituzioni, ma anche in base alle norme di diritto internazionale generale sulle procedure di modifica dei trattati multilaterali, nonché agli Statuti delle principali organizzazioni internazionali, i quali prevedono di solito la regola della maggioranza rafforzata, per la loro revisione³⁶. La crisi attuale nella quale è piombata l’Unione è, insomma, quello “scarto” che secondo Cesare Pinelli si è prodotto “tra lo stadio molto avanzato di costituzionalizzazione pervenuta e la rinuncia alla regola della maggioranza per la revisione dei trattati”³⁷. Il mantenimento di questi attuali Stati membri padroni “per sempre” dei trattati sull’Unione poteva essere congeniale all’Europa della CEE, ma si è rivelato obsoleto e disastroso per i sorti dell’Europa a 25 e per il suo Trattato costituzionale. Non si sono dunque voluti affrontare i problemi legati alla possibile sopravvivenza dei precedenti trattati se non avessero approvato in sede di ratifica il nuovo Trattato costituzionale³⁸. In questo modo però l’intero processo alla necessaria unanimità in sede di ratifica, nella speranza, evidentemente mal fondata, che i problemi sarebbero sorti nei paesi più piccoli o di recente adesione e perciò risolvibili attraverso un Consiglio europeo. Tutto ciò non tenendo sufficientemente conto dei problemi creati dall’adesione di ventisei differenti e non contestuali procedure di ratifica, dalla crisi economica che ha colpito l’Eurozona, dall’Euro, i cui cittadini, tradizionalmente europeisti, non vedono più nell’Unione uno strumento di sviluppo e causa dell’indebolimento dei sistemi di protezione sociale e della perdita del proprio potere d’acquisto³⁹. La scelta di molti Stati di puntare su una legittimazione popolare della ratifica del Trattato costituzionale attraverso referendum consultivi o vincolanti, lungi da restituire credibilità al processo di approvazione del nuovo trattato, ha aperto queste difficoltà e ha aperto una notevole contraddizione: da una parte i cittadini dei paesi dove si è svolta la ratifica hanno votato su un testo al quale non erano date alternative possibili, dall’altra il loro voto con la mancata partecipazione del loro paese, ma poteva impedire la nascita di un nuovo ordinamento per gli Stati contraenti.

Quando si riproporrà l’ipotesi di dotare l’Unione europea di una Costituzione, o di un Trattato che dirà chiaramente e profondamente la natura e le competenze, non si potranno eludere questi problemi che hanno contribuito a rendere difficile il Trattato costituzionale. Si dovranno affrontare le questioni relative alla legittimazione e all’autonomia del processo di redazione, alle forme di partecipazione di tutti i cittadini dell’Unione nelle fasi di formazione e approvazione del testo normativo, prospettare agli Stati che non vogliono aderirvi opzioni alternative giuridicamente e politicamente superabili, infine, il requisito dell’unanimità degli Stati membri, in sede di approvazione e di ratifica, dei nuovi trattati.

1) Al Consiglio europeo di Bruxelles i capi di stato e di governo hanno adottato una Dichiarazione di intenti all’indirizzo: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/consiglio_europeo_16_170605/doc/dichiarazione_intenti nella quale affermano che la valutazione del processo di ratifica del Trattato che adotta una Costituzione sarà rinviata al primo semestre del 2006. I leaders europei pur non mettendo in discussione “la validità dei processi di ratifica”, considerano necessario un “periodo di riflessione” per consentire che si svolga in tutto l’Unione un dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici. Le decisioni riguardanti le sorti del Trattato costituzionale bocciato dal voto degli elettori francesi e olandesi nel 2005, un anno. Hanno contribuito a questo esito l’annuncio del governo inglese, la settimana precedente il voto, di rinviare a data da destinarsi del referendum fissato per settembre in Gran Bretagna e l’intenzione espressa dal governo olandese di non partecipare al referendum.

Danimarca, Repubblica Ceca e Irlanda di rinviare le proprie consultazioni referendarie.

2) Il primo referendum danese, del 2 giugno 1992, sulla ratifica del Trattato di Maastricht, vide prevalere i "sì" con il 56,8%; nel secondo referendum, svoltosi nel maggio dell'anno successivo, i "sì" vinsero con il 56,8%; invece, nel primo referendum, del 7 giugno 2001, sulla ratifica del Trattato di Nizza votarono 34,79% a favore e 65,21% contro. Nel secondo referendum, del 19 ottobre 2002, l'affluenza alle urne arrivando al 49,47% e i "sì" prevalsero con il 62,89% dei voti.

3) Costituzione Ue: la Germania dice sì. Giscard: se in Francia vince il No, no. (http://www.webgiornale.de/2005/maggio%202005/Webgiornale%2030-05-05.htm#_Toc105201069).

4) Per una dettagliata analisi di queste possibili soluzioni e di altre iniziative esperibili in caso di mancato accordo che adotta una Costituzione per l'Europa si veda G.L. Tosato – E. Greco, Riflessioni in tema di ratifica del Trattato Costituzionale per l'Europa, documento presentato nell'ambito del seminario organizzato internazionalmente a Roma il 15 novembre 2004, (consultabile all'indirizzo: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0503.pdf>); S. Kurpas, What if the European Constitution ratification fails? The problems with a 'Plan B', in "CEPS Policy Brief", n. 7.

5) Dichiarazione congiunta dei Presidenti delle tre istituzioni, Borrell, Juncker, Barroso: avanti con le consultazioni, giugno 2005, in (<http://www.europarl.it/content.asp?dismode=article&apage=2&artid=405>).

6) Questa posizione si basa sul testo della Dichiarazione n. 30 allegata al trattato: "La Conferenza intergovernativa di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e degli Stati membri hanno ratificato detto trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà a ratificare, la questione è deferita al Consiglio europeo".

7) Secondo L.S. Rossi, La crisi dell'Ue e le strade possibili per uscirne, in www.federalismi.it, 13/2005 "inutile e pericoloso negare la crisi in atto o minimizzarla, procedendo come se (quasi) nulla fosse. Semplice passare del tempo risolve tutti i problemi. Limitarsi ad affermare che non esistono "piani B" sufficienti a resuscitare il "piano A". Invece, G.L. Tosato- E. Greco, Costituzione europea, cit., sulla base dell'art. 30, giudicano la prosecuzione delle procedure di ratifica utile e doverosa, sia per ragioni giuridiche, che per ragioni politiche".

8) A questo proposito lo stesso articolo IV-447 del trattato, riguardante la "ratifica e l'entrata in vigore del trattato", e la Dichiarazione n. 30 non forniscono alcuna chiara indicazione. La dichiarazione citata ha la portata politica per gli Stati contraenti a tentare di negoziare una soluzione in Consiglio. Ma come ci segnala anche l'art. 3, "è bene non illudersi sui poteri del Consiglio europeo. Sicuramente non potrà sostituire la propria voce che hanno detto no: né il diritto europeo, né le Costituzioni nazionali, né infine i principi elementari di diritto che consentirebbero. Bisogna prendere atto che abbiamo già oggi un'Europa dei sì e un'Europa dei no e che questo divario si allarghi ulteriormente con le nuove consultazioni. Taluno spera che, compiuto il giro del mondo, il Sì riescano a convincere gli Stati del No a cambiare idea, accettando il Trattato costituzionale. Ma riesce veramente difficile credere che questo sia possibile". Ben diversa era la portata di "flessibilità" contenute nel progetto Spinelli del 1984 e nel progetto Herman del 1994. Questi due progetti prevedono esplicitamente il requisito della unanimità degli Stati ratificanti per l'entrata in vigore del trattato. Questa è stata realizzata allorché il trattato fosse stato ratificato da una maggioranza degli Stati membri rappresentante il 2/3 (art. 47 del progetto Spinelli) o i 4/5 (art. 47 del progetto Herman) della popolazione dell'intera Comunità.

9) L'art. 48 TUE, che regola la procedura di revisione dei trattati, prevede che "il governo di qualsiasi Stato membro, la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti tesi a modificare i trattati su cui è fondata l'Unione europea. Il Consiglio, dopo aver consultato il Parlamento europeo e, se del caso, la Commissione, esprime il suo parere per convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal Consiglio al fine di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai suddetti trattati. In caso di modifica del trattato nel settore monetario viene consultata anche la Banca centrale europea. Gli emendamenti entreranno in vigore se ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali". Sulle decisioni del Consiglio europeo previste dalla dichiarazione 30 si veda G. De Minico, L'approvazione e la ratifica della Costituzione europea. La questione del "referendum", in La Costituzione europea. Un primo commento, (a cura di G. Tiberi), il Mulino, Bologna 2004, pp. 235-248, secondo la quale "gli esiti di questa eventuale consultazione confermano la vigenza della regola dell'unanimità. E ciò perché o il Consiglio europeo riesce a convincere gli Stati a ratificare, allora l'unanimità è raggiunta anche se a seguito di un faticoso negoziato. Oppure non vi riesce".

scenari si potranno dare: o gli Stati dissenzienti recederanno, allora la modifica è come se passasse a questa è a ranghi ridotti, perché i ratificanti sono in numero inferiore rispetto agli originari contraenti. Stati dissenzienti non volessero né ratificare né recedere, potrebbero i consenzienti recedere dal trattato altro patto che includa le modifiche di cui si discuteva, ma anche in questo caso il nuovo Trattato l'unanimità" (ivi, p. 238, n. 2).

10) Secondo G.L. Tosato – E. Greco, *Riflessioni in tema di ratifica*, cit., p. 14: “questa opzione sarebbe p altre ove un solo paese non ratificasse il Trattato e la maggioranza dei “no” non fosse troppo ampia, c precedente della Danimarca”.

11) Institut universitaire européen, *Réformer les procédures de révision des Traités. Deuxième rapport des traités de l'Union européenne remis le 31 juillet 2000 à la Commission européenne*, Firenze 2000 all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/repoflo_fr2.pdf. G.L. Tosato – E. Greco di ratifica, cit., p. 14; A. Gattini, *Questioni di metodo nella revisione dei trattati*, in *Verso la Costituzione dell'incontro di studio*, Urbino 17 giugno 2002, Giuffrè, Milano 2003, pp. 104-105.

12) Intervista al presidente della Commissione a cura di F. Papitto, Barroso: “Rispettiamo Parigi m rinegozia, la Repubblica, 31 maggio 2005, p. 7.

13) Il primo ministro danese Anders Fogh Rasmussen ha evidenziato questo problema sin dai prim Rasmussen, il Consiglio europeo di Bruxelles avrebbe dovuto esprimersi chiaramente sulle sorti del T Senza un chiarimento – ha spiegato il primo ministro danese a margine dei lavori del Consiglio – il refe sarebbe controproducente: “non posso sottomettere il Trattato costituzionale al voto in Danimarca se poi cambiato”, in *Ue incartata. Candidature nel freezer, il manifesto*, 17 giugno 2005, p. 6.

14) S. Kurpas, *What could be saved*, cit., p. 1; L.S. Rossi, *La crisi dell'Ue*, cit., p. 6; G.L. Tosato- E europea, cit., pp. 6-7.

15) Così la Dichiarazione dei capi di stati e di governo adottata al termine del vertice di Bruxelles secondo appuntamento nel primo semestre 2006 per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali del processo”.

16) Vi è in questa scelta la presa d'atto della decisione del governo inglese di rinviare a data da destina ratifica originariamente fissato per settembre e dell'analogha intenzione espressa dai governi di Danimarca Polonia e Repubblica ceca. Infatti se nella Dichiarazione il periodo di riflessione serve a “consentire paesi un ampio dibattito, che coinvolga i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti e i p ribadito che “i recenti sviluppi non rimettono in questione la validità della prosecuzione dei processi convengono “che il calendario della ratifica in vari Stati membri sarà adeguato, se necessario, alla luce di alle circostanze in detti Stati membri”.

17) Per maggiori dettagli sulle diverse proposte si veda Lo scontro istituzionale sul bilancio dell'U Commissione, del Parlamento europeo e della presidenza lussemburghese. La posizione britannica. (a Patruno), in *Notizie*, 16 giugno 2005, in questa stessa rivista.

18) Per un'analisi delle ragioni della vittoria del “No” in Francia e in Olanda legate al tema della “Cost contenuti del trattato si veda il commento di F. Bilancia, *Referendum, populismo e moneta unica costituzione europea*, in questa stessa rivista.

19) G. Azzariti, *La Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel “processo costituente di diritto pubblico europeo”*, 1-2, 2002, p. 15.

20) *Ibidem*. Secondo A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., p. 107: “la pratica del consensus, infatti, se p individuare con una certa facilità una base comune, presenta però anche lo svantaggio di produrre talvolt generico o ambiguo o di portata limitata. L'opportuna ricerca di soluzioni condivise non può and confronto approfondito e non può risolversi in un armonia di facciata, soprattutto allorché si tratta d questioni di principio”. Critica la regola del consensus anche il rapporto dell'Institut Universitarie eu procédures de révision, cit., p. 26.

21) G. Ferrara, *Verso la Costituzione europea?*, in “*Diritto Pubblico*”, n. 1, 2002, pp. 169-171 e 174; *Ma dei trattati o processo costituente?*, in “*Questione giustizia*”, n. 2, 2000, p. 312

22) E. Paciotti, *Un inedito processo di “costituzionalizzazione”* in F. Petrangeli, (a cura di), *Una Costituzione Potenzialità e limiti del nuovo ordinamento dell'Unione*, Ediesse, Roma 2004, pp. 26-29. C. Pinelli, *Il verso la conclusione del processo costituente europeo?*, in “*Politica del diritto*”, n. 1, marzo 2005, p. 74.

23) Basti pensare alla presenza nella Convenzione per il futuro dell'Europa, in rappresentanza dei governi Ana de Palacio, Gianfranco Fini, Joschka Fischer, Dominic de Villepin, che ricoprivano durante i lavori cariche di rilievo negli esecutivi dei rispettivi paesi. La loro presenza ha accentuato secondo E. Paciotti cit., p. 33, una certa deriva intergovernativa soprattutto negli ultimi mesi di lavoro della Convenzione.

24) Ibidem.

25) Sul punto si veda G. Busia, Ammissione di nuovi Stati, recesso dall'Unione e revisione del Trattato Costituzione europea, cit., pp. 259-260, che, a proposito dell'istituzionalizzazione del metodo della Costituzione, critica l'assenza di un aggravio procedurale nel caso in cui la CIG intergovernativa raccomandi adozioni adottate nella Convenzione.

26) Secondo E. Paciotti, Un inedito processo, cit., p. 36, "non sarebbe stata infatti ragionevolmente sostenuta la maggioranza dei membri della Convenzione, che avrebbe potuto mettere in minoranza i rappresentanti dei maggiori Stati membri, condannando così il testo al certo fallimento, quando fosse stato sottoposto alla Conferenza intergovernativa, ancora "padrona" dei Trattati".

27) La vicenda della seconda convenzione ha messo in evidenza, a mio parere, i grandi limiti di tale dinamica degli interessi nazionali mi sembra possibile solo nella misura in cui, da un lato, l'organo incaricato del trattato possa considerarsi autonomo, nella composizione dei suoi membri, dai governi degli Stati membri prodotti da un tale organo dovrebbero essere approvati o respinti nella loro integrità senza la possibilità di modifica da parte della CIG. In questa ottica affidare il compito di scrivere la Costituzione dell'Europa o comunque la revisione dei Trattati istitutivi al Parlamento europeo o ad un altro organo costituito ad hoc, direttamente dai cittadini dell'Unione mi sembrerebbe la soluzione più lineare. Infatti conferirebbe al Parlamento di fatto un ruolo centrale nel difficile processo di integrazione politica dei paesi dell'Unione, ridimensionando il ruolo di quel deficit democratico, ancora presente nella procedura di redazione del trattato costituzionale, che ha comportato un parziale fallimento delle procedure di ratifica e nell'attuale crisi dell'Unione europea.

28) Sul punto si veda L.S. Rossi, La crisi dell'Ue, cit., p. 5, secondo la quale "bisogna realisticamente dire che la posizione francese rappresenta al momento un ostacolo quasi insormontabile non solo all'entrata in vigore della Costituzione di questa costituzione), ma anche alla praticabilità di scenari alternativi basati sulle integrazioni difformi alla Costituzione europea è stata firmata l'ipotesi che qualche Stato non la ratificasse già appariva realistica la seconda dei paesi che l'avessero rifiutata, potevano immaginarsi diversi scenari: cooperazioni regionali, applicazioni informali della costituzione, protocolli opting out, recesso dai trattati esistenti, accordi di partenariato privilegiato [...]. Tuttavia questi scenari erano pensati immaginando che i Paesi che non ratificavano la Costituzione sarebbero probabilmente stati il Regno Unito o la Danimarca, e che vi fosse pur sempre un numero di Paesi che volessero proseguire nel cammino dell'integrazione costituzionale. Ma riesce difficile immaginare che la Francia, che da sempre, assieme alla Germania (e sino ai tempi non lontanissimi anche all'Italia) è stata stata la testa di testa dell'integrazione europea".

29) La vicenda è ben ricostruita da E. Paciotti, Un inedito processo, cit., p. 35.

30) Questa proposta venne formulata, a proposito della riorganizzazione dei trattati europei, da R. Dehaene, D. Simon, Implicazioni istituzionali dell'allargamento. Rapporto alla Commissione europea, 1999, pp. 12-13, (consultabile all'indirizzo: http://europa.eu.int/igc2000/repoct99_it.pdf) meglio noto come "rapporto dei saggi". Il rapporto legava questa soluzione all'esigenza di introdurre una maggiore flessibilità nelle procedure dei trattati, che permettesse di superare, almeno per le disposizioni riguardanti le politiche, il rigido principio di revisione. Questa ipotesi, aveva raccolto molte adesioni sia nel mondo scientifico che presso i governi, tanto che sembrava la soluzione più probabile. La proposta fu ripresa nel parere della Commissione di riforma istituzionale al servizio dell'allargamento, Com (2000), 34, nella Relazione sulla costituzione presentata dalla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo dell'ottobre 2000, e dal IUE di Firenze alla Commissione: Institut Universitarie européen, Réformer les procédures de révision du traité fondamental pour l'union européenne. Studi sulla riorganizzazione dei trattati, presentato alla Commissione, Com 2000, in Costituzione dell'Europa ieri e oggi, a cura di U. De Siervo, il Mulino, Bologna 2001, pp. 10-11. Per lo stesso volume L. Scaffardi, La riorganizzazione dei Trattati e il progetto del Centro Schuman, pp. 10-11, offre uno sguardo d'insieme su tutti questi documenti. Sul tema si vedano inoltre i più recenti commenti di G. Busia, Ammissione di nuovi Stati, cit., p. 73; G. Busia, Ammissione di nuovi Stati, cit., pp. 257-258.

31) Una soluzione questa simile a quella contenuta nell'art. 7 del progetto Spinelli del 1984, che nel ca

del nuovo trattato con la ratifica di una maggioranza degli Stati membri (art. 82), prevedeva la per gli conservazione dei diritti derivanti dall'*acquis communautaire*. Commenta positivamente questa soluzione *général de droit communautaire*, in *Collected courses of the Academy of European Law*, 1990, vol I, 1, p 32) Nella Causa 43/75, *Gabrielle Defrenne c. SA Sabena (Defrenne II)*, sentenza dell' 8 aprile 1976 in R sgg., la Corte di giustizia ha affermato la rigidità della procedura di revisione prevista dall'art. 23 istitutivo della Comunità europea. La disciplina per la modifica dei trattati europei non sarebbe in nessuno proposito osserva A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., pp. 97-98: "la Corte si è volutamente posta da quella propria del diritto internazionale generale, il quale ribadisce il principio della libertà della forma: consente agli Stati parte di un trattato di derogare alle sue norme attraverso un unanime *actus contrarius* principio della doppia unanimità anche nelle nuove procedure per la revisione contenute nel Trattato c IV-443, IV-444 e IV-445. L'auspicata differenziazione delle procedure non ha comportato il superamento nemmeno nelle revisioni semplificate come auspicavano i molti documenti prodotti negli anni di riorganizzazione dei trattati, citati nella nota precedente.

33) L'art. IV-437 del Trattato costituzionale con il quale vengono abrogati i precedenti trattati, conferma la regola dell'unanimità per la modifica del trattato contenuta nell'art. 48 TUE. Alla decisione integrante del nuovo trattato partecipano quindi le vecchie parti contraenti del precedente trattato insieme recente adesione. A questo proposito ci segnala G. De Minico, *L'approvazione e la ratifica del Trattato 236*, "sarebbe stato possibile configurare la procedura abrogativa del precedente regime pattizio separata dal nuovo trattato. Ed anche sarebbe stato possibile mantenere la regola dell'unanimità delle procedure originarie rispetto all'abrogazione, e consentire invece una diversificazione quanto alla nascita del nuovo trattato. Coloro che hanno visto con favore l'ipotesi di superare il principio, affermato dalla Corte di giustizia, della procedura di revisione dei trattati istitutivi, nel caso gli Stati membri avessero inteso modificare profondamente le competenze dell'Unione si veda J.P. Jacquè, *Cours général*, cit., p. 271 e recentemente proprio a cura di A. Gattini, adottata per la nuova revisione A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., pp. 109-111. Entrambe gli autori concordano in questi casi l'adozione di una procedura ad hoc che superi il principio dell'unanimità e con il coinvolgimento dei cittadini europei.

34) Come è noto la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati prevede agli artt. 39, 40 e 41 un principio rigido in materia di emendamenti e di modificazioni dei trattati multilaterali, che in base all'art. 5 della Convenzione si applica anche ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Tra gli autori che sulla base di queste norme per gli Stati, sul piano del diritto internazionale, una modifica irriparabile del trattato che violi norme fondamentali del diritto comunitario: Lambers, *Les clauses de révision des traités instituant les Communautés européennes*, in *droit international*, 1961, p. 603; Schwarze, *Das allgemeine Völkerrecht in den innengemeinschaftlichen Verträgen*, in *Europarecht*, 1983, pp. 1 sgg.; Meng, *Kommentar zu Art. N*, in Groeben, Thiesing, Ehlermann (a cura di) *EU-EG Kertrag*, Bd.V, 5a ed., Baden-Baden 1997; Vedder-Folz, *Kommentar zu Art.48*, in *Gründungs- und Vertragsrecht der Europäischen Gemeinschaft*, 3a ed., München 2001. Considerano, invece, inderogabile la regola del diritto comunitario: Ganshof Van Der Meersch, *L'ordre juridique des Communautés européennes e le droit international*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye* 1975 (V), pp. 1-46; Everling, *Sind die Bestimmungen des Vertrags der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge? Zum Verhältnis von Europäischem Völkerrecht*, in *Festschrift für Mosler*, Heidelberg 1983, pp.173 sgg. Su questa questione commenta A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., p. 98, n. 21: "la possibilità per la Commissione di istituire una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 170 del Trattato resta un'opzione esclusivamente teorica, se dovesse risultare chiara la volontà corale degli Stati membri del Trattato".

35) Lo studio condotto dall'Institut Universitaire européen, *Réformer les procédures de révision*, ci suggerisce che era considerava ineluttabile, nella prospettiva di un'Unione composta da una trentina di membri, sostituire con un voto a maggioranza superqualificata per la revisione dei trattati, se si volevano evitare i rischi di un'eventuale disintegrazione. Non sono mancate, anche durante i lavori della Convenzione Giscard, prese di posizione a favore del superamento dell'art. 48 per l'entrata in vigore del nuovo trattato. Tra queste il progetto di Convenzione di A. Gattini, dall'European Policy Centre, l'editoriale di Ferdinando Riccardi sul *Bullettin Quotidien Europe de Bruxelles* del 3 dicembre 1992 e la proposta di risoluzione presentata al Parlamento europeo dal rapporteur Jean Louis Bourlanges del 3 dicembre 1992. In queste proposte si veda in termini critici B. De Witte, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, in *Il progetto di trattato-costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, 1993, pp. 109-111.

101-111. La proposta più importante e strutturata di quella che De Witte chiama “teoria della rifondazione” nel c.d. “progetto Penelope” (consultabile http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202_it.pdf) allegato alla Comunicazione della Commissione sull’architettura istituzionale, COM(2002) 728, del 5 dicembre 2002, che costituiva il contributo della Commissione ai lavori della Convenzione. Nel progetto si suggeriva – al fine di evitare il probabile blocco di ratifica nel caso di referendum negativo in uno o più Stati – l’adozione all’unanimità di un Accordo di ratifica del trattato sulla Costituzione dell’Unione europea distinto, ma contestuale all’adozione del Trattato (artt. XI-XII). Esso stabiliva che, prima di avviare il processo di ratifica del Trattato costituzionale, ogni Stato membro doveva fare una dichiarazione solenne, contestuale alla ratifica dell’accordo, in cui confermava la volontà del proprio Stato di rimanere all’Unione come delineata nel Trattato costituzionale o altrimenti impegnarsi, non condividendo il contratto, a uscire dall’Unione. Nel caso in cui almeno 3/4 degli Stati membri avessero fatto una tale dichiarazione contestuale, il trattato costituzionale sarebbe entrato in vigore, ovviamente solo in questi Stati, il primo gennaio dell’anno successivo al suo ingresso in vigore dell’accordo (artt. 3 e 5). Nell’eventualità che uno o più Stati non avesse ratificato tale Accordo di ratifica o una dichiarazione suddetta, perché contrario al contenuto del Trattato ma non disposto a lasciare l’Unione, in aperta violazione dell’art. 48, che lo Stato in questione fosse considerato come intenzionato a recedere dall’accordo preliminare sarebbe entrato comunque in vigore una volta ratificato da almeno i 5/6 degli Stati membri, prescindendo dal fatto che avessero dichiarato o meno di far parte dell’Unione (art. 6).

36) Institut Universitaire européen, *Réformer les procédures de révision*, cit., p. 12. Su questo tema v. anche le considerazioni di A. Gattini, *Questioni di metodo*, cit., pp. 101-103; C. Pinelli, *Ratifica e referendum*, cit., p. 37) Ivi, p. 76.

38) A questo proposito J.P. Jacquè, *Cours général*, cit., p. 271, lega strettamente i due problemi. I commentando gli artt. 7 e 82 del progetto Spinelli del 1984 – che una procedura di revisione ad hoc era possibile solo facendo salva la doppia unanimità sia possibile solo facendo salvi i diritti degli Stati membri che scelgano di non aderire. 39) A. Coppola, M. Diletti, M. Toaldo, *L’Europa e la paura del popolo. Crisi di legittimità, incertezze e prospettive*, cit. (consultabile all’indirizzo: http://www.centroriformastato.it/crs/Testi/1_ue_dopo_lo_tsunami_francese/eu)