

L'AMBIZIONE COSTITUZIONALE DELLA PROCEDURA DI REVISIONE DEI TRATTATI EUROPEI. IL RECENTE RICORSO ALL'ART. 48 TUE*

di Ilaria Roberti**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Aspetti legati alla controversa natura costituzionale della procedura ordinaria. – 3. (*segue*) La recente e discutibile qualificazione dell'art. 48 TUE come decisione costituzionale. – 4. Il limite alla revisione dell'art. 48 TUE: rilievi critici. – 5. Procedura semplificata e contraddizioni costituzionali. – 6. Progetti di revisione totali e modifiche puntuali: qualche precisazione di metodo. – 7. Un *vulnus* alla «vocazione» costituzionale della procedura ordinaria: la modifica delle c.d. clausole passerella. – 8. L'assenza di proposte di modifica sul ruolo del Parlamento europeo nella procedura ordinaria. – 9 (*segue*) Quale «potere costituente» per il Parlamento europeo? – 10. Rilievi conclusivi.

1. Premessa. Le perduranti e molteplici questioni relative alla natura e alla legittimazione democratica dell'Unione europea sono state nuovamente oggetto di discussione nella scorsa Conferenza sul futuro dell'Europa¹. In tale occasione sono state elaborate numerose proposte di revisione dei Trattati europei riguardanti la struttura dell'Unione, la *governance* economica, la tutela dei diritti sociali, la gestione della migrazione, la disciplina della transizione digitale e dell'eco-sostenibilità e la previsione di una più diretta partecipazione dei cittadini all'interno di un progetto destinato alla costruzione di una nuova democrazia europea².

Nell'ambito di tali riunioni plenarie, questo ampio ed eterogeneo ripensamento dell'ordinamento europeo è stato più volte messo in connessione con l'attivazione della procedura di adesione all'UE da parte di alcuni Paesi dell'est europeo³. A tal fine, inoltre, anche il Governo francese e il Governo tedesco hanno nominato un Comitato di 12 esperti,

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università del Molise.

¹ I lavori di tali riunioni plenarie sono iniziati nel maggio 2021 e si sono conclusi nel maggio 2022 e sono consultabili sul sito <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

² Le 49 proposte di modifica sono menzionate su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

³ Come evidenziano G. Amato, *Rischi e opportunità dell'integrazione differenziata UE*, in www.archivio-affari-internazionali.it, 5 giugno 2021, 1 ss.; G. Bronzini, *Europa verso una riforma dei Trattati? Cominciare a discuterne*, in *Questione giustizia*, 20 maggio 2022, 1 ss.; B. Guastaferrò, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in www.eublog.eu, 1 giugno 2022, 1 ss.; M. Ferrera, *Europa le riforme necessarie (abbandonando l'unanimità)*, in *Il Corriere della sera*, 9 maggio 2022; A. Miglio, *Riforme e allargamento dell'Unione europea: verso un'integrazione differenziata?*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Commento 273, 25 settembre 2023, 1 ss.; L. Montanari, *Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato*, in *SIOI*, dicembre 2023, 2 ss.; A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, *Centro Studi sul Federalismo*, ottobre 2023, 58, 2 ss.; A. Profeta, *Il progetto di riforma dei trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, in *Diritti comparati*, 23 novembre 2023, 1 ss.

allo scopo di definire un programma di modifiche delle norme istitutive. Infatti, il *Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin* ha elaborato il *Report* «*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*»⁴, che prospetta una vera e propria ricomposizione delle competenze nell'ambito della *governance* politica ed economica sovranazionale, prodromica all'ammissione di altri Stati membri⁵.

Sicché, in virtù di tali iniziative il Parlamento europeo ha recentemente attivato la procedura ordinaria di revisione dei Trattati, chiedendo al Consiglio europeo la convocazione della Convenzione per discutere dei seguenti emendamenti: l'instaurazione di un sistema bicamerale, un ricorso alla maggioranza qualificata in alcuni settori di competenza dell'Unione, il riconoscimento di un ruolo da co-legislatore del Parlamento europeo, mediante il diritto di iniziativa legislativa, la modifica delle norme sulla composizione della Commissione ed infine un rafforzamento degli istituti di partecipazione diretta dei cittadini europei⁶.

Tali proposte di riforma si prestano ad essere esaminate soprattutto perché, all'interno del *Report*, la procedura ordinaria è stata definita una «decisione costituzionale»⁷, ponendo così la questione se con tale espressione possa sottintendersi un accostamento ad una procedura di revisione costituzionale. Da tale ipotesi scaturiscono problemi che attengono non soltanto al contenuto delle riforme dell'Unione, ma anche al metodo relativo al recente ricorso all'art. 48 Tue. Tra l'altro, tale interrogativo pare accentuarsi laddove nel *Report* si discorre di decisione costituzionale e non di procedura di revisione costituzionale, impiegando per certi versi un'espressione ancor più ambigua.

Ebbene, le note seguenti prenderanno in esame il problema della natura giuridica della «decisione costituzionale» dell'art. 48 Tue. In particolare, si analizzerà la procedura di revisione dei Trattati europei alla luce delle possibili evoluzioni della sua vocazione costituzionale, risalente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Inoltre, l'attenzione sarà posta sul rispetto degli aggravati procedurali previsti in tale *iter*, nonché sulla possibile coesistenza con la procedura semplificata e con le c.d. «clausole passerella». Quest'ultimi aspetti saranno esaminati tenendo presente le più recenti proposte di revisione del paragrafo 7 dell'art. 48 Tue.

Scopo del presente lavoro, pertanto, sarà quello di verificare se l'accostamento posto in essere dal *Report* possa rilanciare una prospettiva di costituzionalizzazione dei Trattati europei, oppure se sia un'altra «ambizione frustrata»⁸ dalle riforme *in itinere*.

2. Aspetti legati alla controversa natura costituzionale della procedura ordinaria. Sin dall'elaborazione del progetto di Costituzione europea, l'art. 48 Tue rappresentò una delle questioni in cui più si misurarono le ambizioni di cambiamento della natura dei Trattati europei⁹.

Come noto, infatti, l'art. 48 Tue fu oggetto di discussione circa il suo possibile accostamento ad una procedura di revisione costituzionale. La ragione è da ricercarsi nella presenza di alcuni

⁴ Il *Report* è stato pubblicato il 18 settembre 2023 ed è consultabile su <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

⁵ Cfr. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

⁶ Il testo della Risoluzione è consultabile su www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

⁷ Cfr. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

⁸ Riprendendo la nota espressione impiegata in occasione dell'adozione del Trattato di Lisbona da G. Ferrara, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2004, 1 ss.

⁹ Così L. Gianniti, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astridonline, Rassegna*, 22, 2010, 1.

aggravamenti procedurali che deponavano per tale assimilazione, come la previsione dell'organo della Convenzione, la decisione unanime richiesta per l'approvazione delle modifiche ed infine l'unanime ratifica delle revisioni delle norme istitutive da parte degli Stati membri¹⁰.

Invero, questo problema della natura costituzionale dell'art. 48 Tue fu condizionato dall'eterogeneo e pressoché sterminato dibattito sull'esistenza di una Costituzione europea, sviluppatosi pure dopo l'adozione del Trattato di Lisbona¹¹.

Da una parte, subito dopo la Convenzione di *Laeken*, alcuni studi misero in rilievo che l'«Europa è un terreno di sperimentazione»¹², o meglio, «un'avventura [...]». Ogni volta che sentiamo pronunciare la parola Europa non ci è subito chiaro se essa si riferisca alla realtà territoriale concreta e circoscritta che esiste entro i confini stabiliti meticolosamente tracciati da documenti legali e trattati politici non ancora revocati oppure all'essenza che fluttua liberamente [...] senza confini»¹³. Si interpretavano così le peculiarità dell'integrazione europea esaltando la sua unicità rispetto alle esperienze nazionali. In siffatta prospettiva «avere a che fare con un organismo che presenta delle caratteristiche differenti rispetto al diritto nazionale e che, di conseguenza, sfugge a qualsiasi tentativo di inquadramento, non deve necessariamente essere inteso in un'accezione negativa ma positiva, come un elogio della diversità rispetto alle altre esperienze pregresse»¹⁴. Pertanto, in virtù di tale singolarità, espressiva di una convergenza di popoli, di Stati e di interessi eterogenei, si affermava che l'Unione «non potesse che assumere una connotazione intrinsecamente precaria, ma in questo caso, la precarietà costituirebbe un fattore di sviluppo e non di regresso per l'Europa»¹⁵.

In quest'ultimo verso l'adozione del Trattato di Lisbona lasciò presagire la nascita di un

¹⁰ Rilevano tale aspetto M. Cartabia, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 5198 ss.; T. E. Frosini, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, Intervento al Convegno annuale Aic sull'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali, Catania, 14-15 ottobre 2005, consultabile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_20032010/materiali/convegni/aic200510/frosini.html, 1 ss.; L. Gianniti, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, cit., 9 ss.

¹¹ Difatti, il dibattito sul tema è alquanto copioso, sia prima sia dopo l'adozione del Trattato di Lisbona. *Ex multis* si veda G. Amato, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2005, 1 ss.; G. Azzariti, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2005, 413 ss.; G. Bronzini, *Il Trattato di Lisbona: funzionerà il compromesso dilatorio?*, in *Questione giustizia*, 2, 2008, 133 ss.; L. Daniele, *L'architettura dei nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci*, in *Sud in Europa*, 2008, 7 ss.; A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2, 2009, 192 ss.; C. De Fiore, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008, 2 ss.; S. Della Valle, *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008, 2 ss.; M. Dogliani, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto* XLI, 2, 2003, 80 ss.; S. Fabbrini, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2009, 349 ss.; G. Ferrara, *Verso la Costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, 2002, 161 ss.; G. Florida, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 579 ss.; T.E. Frosini, *Luci e ombre di una futura costituzione europea*, in *Studi parlamentari*, 1, 1996, 67 ss.; F. Gabriele, *Europa: La costituzione abbandonata*, Bari, 2008; G. Guarino, *Per una Costituzione europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona* in www.astrid-online.it, 2009; G. Guarino, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008; A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009; F. Sorrentino, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, 1 ss.; J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007; J. Ziller, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2007, 875 ss.

¹² Z. Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Roma- Bari, 2012, 11 ss.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Weiler, *Le relazioni esterne di soggetti non unitari: l'approccio misto e il principio federativo*, in F. Martines (a cura di), *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 219 ss.

¹⁵ *Ibidem*.

costituzionalismo «*post-nazionale*»¹⁶, che si esprimeva in un testo avente una impronta costituzionale giocoforza differente dalle Costituzioni nazionali¹⁷. In particolare, sempre in tale prospettiva, si sosteneva l'importanza di elaborare strumenti d'indagine distinti dalle tradizioni comuni agli Stati membri, tenendo conto delle particolarità dell'Unione europea¹⁸. D'altra parte, tali inediti elementi portarono a ravvisare l'esistenza di un testo «materialmente costituzionale»¹⁹; nel senso che le incertezze *post-Laeken* avevano sì impedito di riscontrare l'adozione di una Costituzione in senso formale, ma non inibirono la sussistenza di una Costituzione materiale per la presenza di alcune disposizioni sintomatiche di un atto di tale natura²⁰. Difatti, alle peculiarità dell'Unione si abbinavano alcuni elementi tipici dell'esistenza di una Costituzione, tra cui l'enunciazione dei principi e dei valori fondanti dell'UE, il ruolo della Corte di giustizia, quale giudice della *rule of law*, la durata illimitata dei Trattati prevista all'art. 356 Tfeue ed infine la procedura di revisione «aggravata» prevista dall'art. 48 Tve²¹.

Altra parte della dottrina, ancora, interpretò questa ricostruzione nel senso dell'esistenza di un «Trattato costituzionale»²². Con tale locuzione si alludeva all'adozione di un testo dal carattere ibrido in cui coesistevano norme di diritto costituzionale e disposizioni di matrice internazionale²³. Più in particolare, laddove i principi fondamentali e i valori fondanti dell'Unione europea esprimevano la vocazione costituzionale del Trattato di Lisbona, altri istituti come la ratifica, l'adesione e l'autorizzazione, disciplinati in alcune disposizioni del Tve e del Tfeue, denotavano la sussistenza di un retaggio di diritto internazionale del Trattato stesso²⁴. In tal verso, anche la procedura di revisione *ex art. 48 Tve* rispecchiava questa duplice dimensione, dal momento che risultava contraddistinta sia da alcuni aggravii tipici di una procedura di revisione costituzionale sia da alcuni elementi più affini alle procedure di stipula e di revisione dei Trattati internazionali²⁵.

Vero è, tuttavia, che siffatte ricostruzioni non apparvero condivisibili allorché si puntò l'accento su una preconditione necessaria per collocare l'art. 48 all'interno di una procedura costituzionale: ovvero l'esistenza di una vera e propria Costituzione. Invero, alcuni Autori espressero numerose perplessità in ordine all'esistenza di un vero e proprio testo costituzionale europeo, principalmente per l'impossibilità di trasporre sul piano sovranazionale i *topoi* tradizionali del costituzionalismo *post-democratico*, che hanno trovato la loro più immediata espressione nelle Costituzioni rigide degli Stati membri²⁶.

¹⁶ Locuzione impiegata per esprimere in contesti differenti il fenomeno dell'integrazione sovranazionale da J. Weiler, op. ult. cit., 219 ss.; A. VoBkuhle, *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *EuConst*, 2, 2010, 175 ss.

¹⁷ J. Weiler, op. ult. cit., 219 ss.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Seppure impiegando distinte motivazioni, si pongono in tale posizione A. Manzella, *Un Trattato necessitato*, in www.astrid-online.it, 2012, 469 ss.; F. Mayer, I. Pernice, *La costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003, 43 ss.; C. Rossano, *Alcune considerazioni sul processo costituente europeo*, Roma, 1999, 109 e ss.; J. Ziller, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, cit., 875 ss.

²⁰ A. Manzella, op. ult. cit., 470 ss.

²¹ A. Manzella, op. ult. cit., 470 ss.; C. Rossano, op. ult. cit., 109 ss.

²² M. Cartabia, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea)*, cit., 5199 ss.; B. De Witte, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato- Costituzione*, Milano, 101 ss.; M. Fioravanti, *Un Ibrido tra Trattato e Costituzione*, in F. D'Agostino (a cura di), *L'Europa e il suo diritto*, Milano, 2010, 7 ss.

²³ M. Cartabia, op. ult., cit., 5200 ss.; M. Fioravanti, op. ult. cit., 8 ss.

²⁴ M. Cartabia, op. ult., cit., 5200 ss.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ G. Azzariti, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2005, 413 ss.; G. Bronzini, *Il Trattato di Lisbona: funzionerà il compromesso dilatorio?*, in *Questione giustizia*, 2, 2008, 133 ss.; L. Daniele,

Più in generale, l'assenza di uno Stato tradizionalmente inteso²⁷, la carenza di un popolo come entità politica unitaria²⁸ ed in grado di attenuare la natura «ottriata» del Trattato²⁹, oltre all'incerta definizione di una forma di governo³⁰ furono altrettanti fattori determinanti che impedirono di riscontrare l'esistenza di una Costituzione espressione delle tradizioni comuni agli Stati membri.

Anche per queste ragioni il Trattato di Lisbona fu definito un «ermafrodito»³¹, cioè, «né una Costituzione né un Trattato internazionale»³². Di conseguenza, non potendo ravvisarsi

L'architettura dei nuovi Trattati e i loro rapporti reciproci, in *Sud in Europa*, 2008, 7 e ss.; A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2, 2009, 192 ss.; C. De Fiores, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2008, 2 ss.; D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*, *Subkamp*, 2012, 357 ss.; M. Dogliani, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto* XXI, 2, 2003, 80 ss.; S. Fabbrini, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2009, 349 e ss.; G. Ferrara, *Verso la Costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, 2002, 161 ss.; G. Florida, *Una Costituzione per l'Europa. Ma in che senso?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 579 ss.; T.E. Frosini, *Luci e ombre di una futura costituzione europea*, in *Studi parlamentari*, 1, 1996, 67 ss.; F. Gabriele, *Europa: La costituzione abbandonata*, Bari, 2008; G. Guarino, *Per una Costituzione europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona* in www.astrid-online.it, 2009; G. Guarino, *Ratificare Lisbona?* Firenze, 2008; F. Sorrentino, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, 1 ss.

²⁷ Il riferimento è anzitutto alla difficoltà di ravvisare gli elementi tradizionali che denotano l'esistenza di uno Stato così come teorizzato da E. Tosato, *Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Milano, 1989, 304 ss. Nonché tale problema è stato anche affrontato rispetto alla concezione schmittiana della costruzione di uno Stato da A. Barbera, *Esiste una Costituzione europea?* in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, 60 ss.; D. Grimm, op. ult. cit., 359 ss.

²⁸ Sul problema relativo all'esistenza di un popolo europeo la letteratura è assai ampia. Tra i numerosi studi si veda A. Barbera, *Esiste una Costituzione europea?*, cit., 60 ss.; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2000, 39 ss.; Della Valle, *Una costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente*, Milano, 2002, 228 ss.; Id., *Un popolo per l'Europa? Elementi di un'idea nel trattato costituzionale*, in C. Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche* Firenze, 2004, 43 ss.; D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?* in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il Futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 356 ss.; J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, cit., 369 ss.; P.H. Schuck, *Citizenship in Federal Systems*, in *The American Journal of Comparative Law*, Spring, 2000, vol. 48, 2, 225 ss.; J. Luther, *Dov'è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 1, 2017, 1 ss.; I. Pernice, *Carl Schmitt, Rudolf Smend und die Europäische Integration*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 120, 1995, 115 ss.; J.H.H. Weiler, *The state "uber alles". Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *Harvard Jean Monnet Working Paper Series*, 6, 1995, 24 ss. e consultabile su www.jeanmonnetprogram.org/papers/95.

²⁹ Tale espressione era stata impiegata in un'accezione negativa per evidenziare che una Costituzione *octroyee* viene «imposta» da soggetti terzi, ossia in modo eteronomo e non per volontà autonoma del popolo europeo da A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, cit., 193 ss. In tal senso anche P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2004, 90, rimarcava che una Costituzione «non è una Carta che si impone dall'alto sulla società ma è in essa radicata [...] Nella Costituzione, testo ed esperienza, almeno nei principi fondamentali e nella prima parte vengono a fondersi per aver voluto essere quel testo soltanto lo strumento di identificazione dei valori profondi». La Carta costituzionale, infatti, è l'espressione delle forze politiche e culturali che l'hanno prodotta e si configura come «da risultante specifica del costituzionalismo in una fase specifica del suo sviluppo e in una specifica realtà nazionale» cfr. G. Ferrara, *La Costituzione: dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, 12.

³⁰ Per una più ampia declinazione del tema si veda A. Cervati, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *AA.VV., la Costituzione europea*, Padova, 2000, 73 ss.; L. Elia, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella costituzione per l'Europa*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, 757 ss.; T.E. Frosini, *La dimensione europea della forma di Stato e di Governo*, in *Federalismi.it*, 5, 2012, 1 ss.; G. Guarino, *L'unione europea è uno Stato federale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2008, 1 ss.; S. Mangiameli, *La forma di governo europea*, in G. Guzzetta (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, 2003, 67 ss.; A. Manzella, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in A. Manzella (a cura di) *Quaderno europeo. Dall'euro all'eurocrisi*, Milano, 2005, 65 ss.

³¹ G. Amato, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, cit., 1 ss.

³² *Ibidem*.

l'esistenza di una Costituzione rigida, si rimarcò il discutibile accostamento della procedura di revisione dei Trattati ad una procedura di revisione costituzionale, in quanto i suoi aggravii non rappresentavano la «causa della rigidità»³³. Senza voler entrare nel merito di un dibattito assai vasto, è noto che con tale espressione si allude all'individuazione del «fondamento (e cioè la causa) della rigidità della Costituzione»³⁴ che, secondo autorevole dottrina, è rintracciabile «nella esplicita previsione di un procedimento speciale di revisione costituzionale»³⁵. Difatti, «da un punto di vista strettamente giuridico-positivo [...] la rigidità di un testo costituzionale è ricostruibile soltanto nella misura in cui è dato riscontrare in un determinato ordinamento la presenza di aggravamenti o diversità di procedure per la revisione della Costituzione, talché sotto questo nuovo angolo visuale questi ultimi appaiono non più come conseguenza della rigidità della Costituzione bensì come causa di essa»³⁶. Seppure sia stata evidenziata la discutibilità di questa opzione di metodo per ravvisare l'inesistenza di una Costituzione europea³⁷, tuttavia, tale teorizzazione acquista nuovamente rilievo se si muove dalla circostanza che il *Report* assimila la procedura di revisione dei Trattati ad una decisione costituzionale, evocando un accostamento alle procedure di revisione costituzionale.

3. (segue) La recente e discutibile qualificazione dell'art. 48 TUE come decisione costituzionale. Alla luce di quanto esposto è utile soffermarsi sul ricorso all'art. 48 TUE durante la vigenza del Trattato di Lisbona, allo scopo di rintracciare elementi che depongano per la natura costituzionale di tale procedura. Per meglio dire, tenendo sullo sfondo il dibattito sulla controversa natura costituzionale della procedura ordinaria di revisione dei Trattati, si cercherà di individuare gli aspetti che possano giustificare l'affermazione contenuta nel *Report* «*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*».

Da una parte, l'art. 48 TUE potrebbe inquadarsi all'interno di una procedura di revisione costituzionale in base a quanto è accaduto con l'emergenza economico-finanziaria del 2008-2012 e con la pandemia sanitaria da Covid-19.

In particolare, a seguito dell'instaurazione dello «stato di eccezione economico»³⁸ l'Unione europea adottò regolamenti e Trattati *extra-Ue* finalizzati ad introdurre parametri e misure di

³³ Riprendendo quanto sostenuto da S. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 5-6.

³⁴ A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello statuto Albertino e di qualche altra Costituzione*, Padova, 1996, 2. Su tale annosa problematica si vedano anche le riflessioni di V. Angiolini, *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Volume XIII, Torino, 1997, 307 ss.; P. Barile, U. De Siervo, *Revisione costituzionale (voce)*, in *Novissimo digesto italiano*, Volume XV, Torino, 1968, 773 ss.; S. Bartole, *Costituzione, (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto disc. Pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, 298 ss.; A.A. Cervati, *La revisione costituzionale*, in L. Lanfranchi (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, 89 ss.; S. Cicconetti, op. ult. cit., 5 ss.; V. Crisafulli, *Costituzione (voce)*, in *Enc. Novecento*, vol. I, Roma, 1975, 1033 ss.; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, 2010, 194 ss.; C. Esposito, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, 164 ss.; C. Lavagna, *Le Costituzioni rigide*, Roma, 1964, 109 ss.; C. Pinelli, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, Milano, 1981, 41 ss.

³⁵ A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello statuto Albertino e di qualche altra Costituzione*, cit., 2. Peraltro, l'Autore affronta tale problema sostenendo che «la rigidità è un carattere naturale delle Costituzioni scritte, non essenziale [...] il silenzio della Costituzione in ordine al procedimento da seguire per la sua revisione non ne muta il suo regime di modificabilità [...] anzi le norme costituzionali che prevedono uno speciale procedimento di revisione provocano a ben vedere un indebolimento della rigidità costituzionale».

³⁶ S. Cicconetti, op. ult. cit., 2-3.

³⁷ A. Barbera, *Esiste una Costituzione europea?*, cit., 60 ss.

³⁸ Riprendendo l'espressione di G. Marazzita, *Emergenza costituzionale e crisi economica*, in *Ragion pratica*, 1, 2017, 78 ss.

sostenibilità finanziaria³⁹. Come noto, infatti, i Vertici europei predisposero un piano di risanamento dei bilanci statali, al fine di scongiurare un tracollo dell'Eurozona.

In questo frangente vale evidenziare la mancata attivazione della procedura di revisione dei Trattati europei. Ovvero, si decise di non ricorrere alla procedura di revisione ordinaria per contenere le conseguenze prodotte da quella congiuntura economica negativa, ma la produzione normativa fu contraddistinta da altri atti di diritto primario e da disposizioni di altro rango. A riprova di tale osservazione può sottolinearsi che si cominciò a riflettere sulla modifica della *governance* economica soltanto al termine della crisi dell'Eurozona⁴⁰, allorché si pose il problema di codificare a livello primario i dettami contenuti negli atti *extra-UE*⁴¹.

Analogamente, l'emergenza sanitaria provocata dal *virus* Covid-19 è stata gestita attraverso

³⁹ Il riferimento è al disavanzo pubblico che contraddistingueva molti Stati europei, tanto che furono adottate misure straordinarie di sostenibilità finanziaria, attraverso un meccanismo di finanziamenti a titolo di prestito predisposti dall'Eurogruppo e gestiti da appositi organismi c.d. «salva-Stati». Il *Six pack*, il *Two pack*, il *Patto Euro Plus*, il MES e il *Fiscal compact* sono stati i principali atti sovranazionali, aventi lo scopo di contenere i disavanzi statali. Tali misure sono state oggetto di numerose riflessioni, che hanno riguardato sia i profili dell'integrazione europea sia l'impatto in ambito interno. *Ex multis* si vedano F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012; F. Bilancia, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 3, 2016; A. Ciancio, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, 16, 2015, 1 ss.; I. Ciolli, *The balanced budget rule in the italian constitution: it ain't necessarily so...useful?*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 2 ss.; Id. *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 1 ss.; C. De Fiore, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, 9 ss.; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni costituzionali*, Bologna, 2012, 382 ss.; E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 1 ss.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2012, 16 ss.; G. Rivosecchi, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2014, 478 ss.; G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013, 1 ss.; G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2012, 682 ss.

⁴⁰ A dire il vero ancor prima dell'emergenza economica del 2008 alcuni Autori rimarcavano la necessità di modificare i Trattati europei, a causa di uno scollamento tra la costruzione di un'Europa politica rispetto ad un'Europa economica. In particolare, M. Luciani, *L'anisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, 126 ss., evidenziava che questa connessione tra Europa politica ed Europa economica pareva irrealizzabile, perché «l'Europa prefigurata dalla Convenzione per la Costituzione europea (...) postulava in Europa dei diritti ma senza un sovrano, ossia un'Europa senza politica europea, senza istituzioni di governo dei cittadini europei». In senso analogo si poneva anche G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, Relazione al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, in www.archiviorivistaaic.it, 1999, 2 ss., secondo cui il riconoscimento dei diritti non poteva avvenire solo mediante il loro «riconoscimento» ma altresì attraverso una struttura «costituzionale» del testo da adottare in sede di Convenzione europea. In tale direzione una parte della dottrina ha avuto poi modo di indicare nella elaborazione della Carta dei diritti dell'UE una conferma del fallimento del processo di cambiamento dell'organismo europeo, perché tale tappa non ha rappresentato una svolta per la costruzione «democratica» dell'UE bensì una conferma delle sue contraddizioni cfr. G. Azzariti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel processo costituente europeo*, in *Rassegna del diritto pubblico europeo*, 1, 2002, 24 ss.; L. Carlassare *Intervento*, in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea*, AA.VV. *Giornata di studio in memoria di Paolo Barile ora in Diritti, tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 2003, 454 ss.; L. Ferrajoli, *Dalla Carta dei diritti alla formazione di una sfera pubblica europea*, in AA.VV., *Sfera pubblica e costituzione europea*, Roma, 2002, 81 ss.

⁴¹ Il problema si pose soprattutto con riguardo al *Fiscal compact*, così come sostenuto da T. Chopin, *Riformare l'Unione europea: con o senza revisione dei Trattati?*, in www.thefederalist.eu, 3, 2014, 217 ss. l'A. fa riferimento al problema dell'inserimento del *Fiscal compact* nei Trattati europei, che avrebbe dovuto suggerire una modifica di alcune disposizioni del Tfeue al fine di garantire un rango «primario» a tale atto internazionale, che aveva vincolato gli Stati membri al perseguimento del pareggio di bilancio.

l'elaborazione di misure che non hanno comportato una modifica dei Trattati europei. Ciò in quanto «lo stato di eccezione pandemico»⁴² è stato fronteggiato mediante la produzione di fonti regolamentari, come il *Next generation*, il *Green deal* e la conclusione di Trattati internazionali, come il *Recovery fund*, per l'appunto alcuni degli atti maggiormente espressivi della transizione eco-sostenibile imposta dall'UE agli Stati membri utili a contrastare la pandemia sanitaria⁴³.

Da tale andamento può portarsi ad emersione il mancato ricorso all'art. 48 Tue, perché solo con la recente attivazione della procedura ordinaria da parte del PE si è posta l'esigenza di modificare le norme istitutive anche per codificare i dettami risolutivi dell'emergenza pandemica.

Questi rilievi, riferiti alle emergenze globali, potrebbero avvalorare l'esistenza di una procedura di revisione costituzionale, in quanto, riprendendo un'autorevole teorizzazione, non può ricorrersi alla procedura di revisione costituzionale durante un'emergenza⁴⁴, perché i suoi aggravii la rendono incompatibile con circostanze di tale eccezionalità⁴⁵. Più precisamente, ad avviso di Mortati, gli aggravamenti procedimentali determinano una «complessità e una lentezza»⁴⁶ inidonei a fronteggiare eventi di tale portata, notoriamente contraddistinti dalla tempestività nell'azione e nella normazione⁴⁷. In questo modo, è come se la complessità e la lentezza del procedimento ordinario di revisione dei Trattati possano aver motivato l'affermazione contenuta nel *Report*, secondo cui l'art. 48 Tue può definirsi una decisione costituzionale, soprattutto in relazione a quanto è accaduto con le emergenze globali.

Vero è, tuttavia che, muovendo da altri presupposti, siffatta ricostruzione si presta ad assumere pure un altro tenore.

Senza dubbio, l'Europa, dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, ha «vissuto di crisi»⁴⁸, dal momento che dapprima ha affrontato una regressione economica dagli effetti notevoli e poi, a distanza di pochi anni, è stata investita da una pandemia mondiale di portata esponenziale, sia per la salute dei cittadini sia per l'andamento dei mercati finanziari.

In tali circostanze si è avuto modo di rimarcare le molteplici contraddizioni relative all'inesistenza di un vero e proprio testo costituzionale. In particolare, secondo una parte della dottrina, in queste fasi è prevalsa la logica mercantilistica, prevalentemente ispirata ad assicurare una «condizionalità a prestito, contenuta in atti secondari»⁴⁹, omettendo di garantire il rango superiore e, altresì, costituzionale, ai principi e ai valori enunciati nel Trattato di Lisbona⁵⁰. Il riferimento è specialmente al principio della solidarietà, alla tutela dei diritti fondamentali e sociali dei cittadini ed infine alla dimensione rappresentativa delle decisioni e degli atti riguardanti il governo di tali crisi⁵¹. Ad avvalorare tale prospettiva può

⁴² Riprendendo l'espressione di G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 2020, 3 ss.

⁴³ Per un'analisi critica di tali atti si veda F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 78 ss.

⁴⁴ Così C. Mortati, *Costituzione (dottrine generali) (voce)*, in *Encl. dir.*, vol. IX, Milano, 1962, 193 ss.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Così S. Cassese, *L'Europa vive di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2016, 779 ss.

⁴⁹ Tali riflessioni sono state fatte a margine delle due emergenze da A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 2, 2020, 3 ss.; F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 78 ss.; G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013, 3 ss.; L. Viellechner, *The limits of law (and democracy) in the Euro-crisis: an approach from systems theory*, in *GLI*, 2016, 747 ss.

⁵⁰ F. Salmoni, op. ult. cit., 79 ss.

⁵¹ *Ibidem*.

altresì richiamarsi la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco che in diverse pronunce occasionate ha avuto modo di censurare l'andamento del processo di integrazione europeo durante l'emergenza economica e pandemica rispetto al perseguimento degli obiettivi di costituzionalizzazione dei Trattati istitutivi. Nello specifico, dalla sentenza *Lissabon-Urteil*, alle decisioni sugli aiuti finanziari alla Grecia del 2011, fino alle pronunce sull'OMT e da ultimo sul *Recovery fund*, la Corte di Karlsruhe ha rimarcato le molteplici aporie connesse non soltanto alla costruzione di un'Europa federale ma altresì all'esistenza di un testo costituzionale europeo⁵².

Ebbene, persistendo problemi di tale portata, difficilmente può ammettersi l'esistenza di una «decisione costituzionale» o tantomeno di una procedura di revisione avente natura costituzionale. Nel senso che, nel *Report* sembra non tenersi conto di tali aspetti e neppure si ripropone l'ipotesi di ripensare ad un percorso di costituzionalizzazione dei Trattati, anche in base a quanto è accaduto durante la vigenza del Trattato di Lisbona. Cioè, a dire che l'affermazione contenuta nel *Report* sembra pretermettere o, meglio, tralasciare profili di indubbia importanza rispetto all'eventualità di inquadrare la procedura di revisione all'interno di una decisione costituzionale.

Rimarcando tali ragioni, il mancato ricorso all'art. 48 TUE durante le emergenze globali si presta ad essere interpretato non tanto come il rispetto di una procedura costituzionale, ma piuttosto come una scelta di opportunità, che non avrebbe permesso di fronteggiare tempestivamente eventi di quella portata, essendo un *iter* eccessivamente gravoso. In tale prospettiva gli aggravii previsti dall'art. 48 TUE determinano sì una lentezza e una complessità che non consentono di ricorrere alla procedura ordinaria in circostanze eccezionali ma, allo stesso tempo, non evocano l'esistenza di un procedimento di revisione costituzionale, i cui aggravamenti procedurali sono predisposti per tutelare la rigidità della Costituzione anche durante le fasi emergenziali⁵³.

4. Il limite alla revisione dell'art. 48 TUE: rilievi critici. Nel *Report Sailing on high seas: reforming and enlarging the for 21 century* si esclude la revisione dell'art. 48 TUE nella parte in cui prevede il consenso unanime sulle modifiche dei Trattati⁵⁴. Più precisamente, a margine della scorsa CSFUE si discusse dell'eventualità di modificare la procedura di revisione ordinaria dei Trattati europei, sostituendo il comune consenso con la maggioranza qualificata⁵⁵. Tuttavia, questa proposta fu criticata dal Gruppo di esperti, precisando che «la maggioranza qualificata non può prevedersi per alcune decisioni costituzionali, come la modifica dei Trattati UE, l'accettazione di nuovi membri e l'adattamento delle istituzioni

⁵² Tra i numerosi commenti a tali decisioni si veda A. V. Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlino, 2009; C. Pinelli, *Forzature e silenzi del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 5153 ss.; C. Tomuschat, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, in *Germ. Law Jour.*, 2009, 8, 1259 ss.; R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, 2 ss.; P. Faraguna, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, 798 ss.; P. M. Huber, *Bewahrung und Veränderung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften – 50 Jahre nach*, in *AöR*, 1, 2016, 123 ss.; C. Grabenwarter, P. M. Huber, R. Knez, I. Ziemele, *The Role of Constitutional Courts in the European Judicial Network*, in *European Public Law*, 1, 2021, 43 ss.

⁵³ Riprendendo la teoria di C. Mortati, op. ult. cit., 193 ss.

⁵⁴ Cfr. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

⁵⁵ Come rilevato in senso critico da G. Amato, *Rischi e opportunità dell'integrazione differenziata UE*, cit., 1 ss.; G. Bronzini, *Europa verso una riforma dei Trattati? Cominciare a discuterne*, cit., 3 ss.; M. Ferrera, *Europa le riforme necessarie (abbandonando l'unanimità)*, cit., 1 ss.; L. Montanari, *Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato*, cit., 3 ss.

dell'UE»⁵⁶.

Pertanto, è come se fosse stato individuato una sorta di «limite» alla revisione dell'art. 48 TUE, che trova una conferma anche nella Risoluzione del PE, i cui emendamenti attengono soltanto al paragrafo 7 di tale disposizione⁵⁷. Si tratta di un aspetto singolare, considerato che il Trattato di Lisbona non contiene espressi limiti alla revisione delle norme istitutive.

Peraltro, la questione dei limiti alla revisione di alcune norme dei Trattati era stata incidentalmente affrontata dalla Corte di giustizia prima dell'adozione del Trattato di Lisbona, quando si era pronunciata sull'impossibilità di rinunciare al sistema giurisdizionale europeo, contraddistinto dal meccanismo del rinvio pregiudiziale, sotteso al controllo della *primauté* comunitaria⁵⁸. Ovvero, in quelle decisioni, il Giudice europeo aveva posto l'accento sull'immodificabilità delle norme del TUE e del TFUE che, introducendo gli strumenti di rinvio relativi al rispetto del primato del diritto europeo, non avrebbero potuto essere revisionate⁵⁹. Sicché, è stata piuttosto una parte della dottrina a ravvisare dei limiti «materiali» ed «impliciti» alla revisione delle norme istitutive in seguito all'adozione del Trattato di Lisbona⁶⁰. In tale ipotesi ricostruttiva, infatti, si ravvisa l'immodificabilità dei principi scritti e non scritti di fondazione dell'UE, delle disposizioni contenenti la disciplina delle istituzioni sovranazionali, nonché delle norme inerenti al rapporto con gli Stati membri contenute nel TUE e nel TFUE⁶¹. A quest'ultimo proposito è stata sostenuta l'impossibilità di modificare gli artt. 4 e 5 TUE⁶². Ossia, tra i limiti alla revisione dei Trattati europei è stata inclusa la tutela delle identità costituzionali nazionali, oltre agli spazi di attribuzione delle competenze dell'Unione conformemente ai richiami previsti dai Trattati istitutivi⁶³. Questa considerazione si giustifica in virtù della circostanza che una revisione degli artt. 4 e 5 TUE potrebbe alimentare un più frequente ricorso al c.d. criterio dell'*opting-out*, antepoendo finanche l'eventualità dell'esercizio di un diritto di recesso ai sensi dell'art. 50 TUE⁶⁴. Volendo dire che, la modifica degli artt. 4 e 5 TUE appare rischiosa, in quanto andrebbe a pretermettere la ripartizione delle competenze, riconoscimento indispensabile per individuare le limitazioni di sovranità imposte agli Stati in relazione alla partecipazione all'UE⁶⁵. In questi termini, dunque, gli artt. 4 e 5 TUE rappresentano un parametro per la produzione normativa sovranazionale e perciò non modificabili mediante la procedura ordinaria.

Viceversa, nessun riferimento può trarsi in ordine alla revisione dell'art. 48 TUE. Invero, il problema si pone se si muove dall'ipotesi di accostamento della procedura ordinaria di revisione dei Trattati ad una procedura di revisione costituzionale. È noto infatti che, quando si affronta il problema della revisione della norma sulla revisione, si richiamano i gravi dilemmi posti da Ross con la teoria «dell'auto-riferimento»⁶⁶. In particolare, secondo tale dottrina le norme sulla revisione costituzionale non sarebbero state modificabili nemmeno attraverso il medesimo procedimento di riforma, dal momento che istituiscono «un'autorità

⁵⁶ <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>, 22.

⁵⁷ Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

⁵⁸ In particolare, tra le più significative sul tema, si vedano le sentenze Corte di Giustizia del 22 ottobre del 1987 (procedimento C-314/85) nonché Corte Giust., europea sent. 6.12.2005, (C-461/03) richiamate anche da M. Cartabia, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea)*, cit., 5199 ss.

⁵⁹ Come fa notare M. Cartabia, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea)*, cit., 5199 ss.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Come evidenziato da A. Guazzarotti, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE on-line*, 1, 2020, 329 ss.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ A. Ross, *Diritto e giustizia*, trad. a cura di G. Gavazzi, Torino, 1965, 77 ss.

costituente distinta da quella legislativa»⁶⁷. Tuttavia, è altrettanto noto che «messo alle strette da preoccupazioni di carattere pratico, in seguito Ross ha comunque offerto una soluzione al suddetto *puzzle*, assegnando al procedimento in questione una validità costituzionale che coonesterebbe (in virtù di una norma presupposta esponenziale) la designazione di un successore – tramite delegazione di competenza – da parte del titolare del potere di riforma della Costituzione»⁶⁸, ammettendone così una sua modifica⁶⁹. Peraltro, questa teorizzazione è stata ulteriormente affinata in relazione all'art. 138 Cost. Nel senso che, la modifica dell'art. 138 Cost è stata giudicata ammissibile allorché si aggiungano altri aggravamenti procedurali, finalizzati a garantire maggiormente la rigidità costituzionale⁷⁰.

Se si equipara la procedura di revisione dei Trattati alla procedura di revisione costituzionale, l'affermazione contenuta nel *Report* sembrerebbe riecheggiare le ricostruzioni appena citate, quantomeno nella parte in cui si esclude la sostituzione dell'unanimità con la maggioranza qualificata; ossia la procedura ordinaria di revisione potrà essere modificata non attenuando gli aggravamenti in essa previsti, ma soltanto predisponendone ulteriori. Per meglio dire, prevedere un limite di questo genere, potrebbe avvalorare l'inquadramento dell'art. 48 TUE all'interno di una procedura di revisione costituzionale, in quanto tale scelta è finalizzata a preservare gli aggravamenti in essa contenuti.

Tutt'altro genere di considerazioni, però, potranno farsi qualora si rimarcasse che, per ammettere l'esistenza di un «limite» alla revisione della procedura di revisione costituzionale, dovrà presupporre l'esistenza di una Costituzione rigida. Come è noto, infatti, parte della dottrina ha individuato dei limiti di natura «formale» alla revisione della norma sulla revisione, al fine di scongiurare un'alterazione delle garanzie procedurali connesse al rispetto della rigidità costituzionale⁷¹. Pertanto, se si esclude che il Trattato di Lisbona sia una Costituzione rigida appare incerto discorrere di limiti formali alla revisione dell'art. 48 TUE, almeno nel significato tradizionalmente attribuito a tale locuzione.

Peraltro, tali argomenti sembrano trovare un riscontro anche nei lavori della CSFUE e nel *Report*. Difatti, in tali sedi la mancata modifica dell'art. 48 TUE non è stata propriamente intesa come il rispetto di un limite costituzionale, dal momento che più volte era stata menzionata l'eventualità di modificare le norme primarie ricorrendo a modalità alternative all'art. 48 TUE⁷². Ovverosia, qualora non fosse stata raggiunta l'unanimità sulle proposte di revisione *in itinere*, era stata ipotizzata l'adozione di atti regolamentari o di Trattati *extra-UE* al fine di modificare alcuni settori nevralgici della *governance* europea⁷³.

Pertanto, in tale ipotesi l'immodificabilità dell'art. 48 TUE perderebbe completamente l'accezione costituzionale, in quanto si presenterebbe come una regola procedurale aggirabile

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ M. Piazza, *Una rilettura dei limiti alla revisione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, 890 ss.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Il riferimento muove dalle possibili soluzioni sulla modificabilità dell'art. 138 Cost. analizzate alla luce della teoria di A. Ross ed argomentate, seppure in forma diversa, da C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 392 ss.; A. Cerri, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Volume XX-VII, Roma, 1991, 4 ss.; S. Cicconetti, op. ult. cit., 215 ss.; M. Piazza, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002, 315 ss.; A. Pace, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 5 ss.; F. R. De Martino, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 162 ss.

⁷¹ Sulla classificazione dei limiti alla revisione costituzionale la letteratura è molto ampia. Ai limitati fini di questo studio si veda P. Barile, U. De Siervo, *Revisione costituzionale (voce)*, in *Novissimo digesto italiano*, XV, 1969, 778 ss.; P. Biscaretti Di Ruffia, *Sui limiti della "revisione costituzionale"*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, 1948, 131 ss.; F. Modugno, *Il problema dei limiti della revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 1649 ss.; M. Piazza, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit., 1 ss.

⁷² Come ha fatto notare F. Fabbrini, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in *csfederalismo.it*, 10 novembre 2023.

⁷³ *Ibidem*.

attraverso il ricorso a procedure legislative che non richiedono l'unanime consenso. Detto altrimenti, si seguirebbe una soluzione completamente opposta alla revisione formale, che richiede il rispetto degli aggravii procedurali, alimentando nuovamente quel c.d. «processo di revisione semi-permanente»⁷⁴. Con tale espressione, invero, si richiama quella prassi con cui in passato sono state modificate le norme istitutive, mediante atti e consuetudini difformi dall'art. 48 Tue⁷⁵. Questa tesi sostiene l'inammissibilità di tale modalità di revisione, perché si pretermette la regola dell'unanimità prevista dall'art. 48 Tue, non garantendo la comune partecipazione delle istituzioni sovranazionali e nazionali alle modifiche delle disposizioni primarie⁷⁶.

Ebbene, il «processo semi-permanente di revisione» dei Trattati potrebbe ripresentarsi, se non accentuarsi, per le sopravvenute e contestuali esigenze di allargamento dell'Unione menzionate nella CSFUE e nel *Report*. Infatti, il limite alla revisione dell'art. 48 Tue si presenterebbe come una scelta principalmente diretta a favorire l'attivazione della procedura di adesione all'Ue. Vale a dire che, al fine di incoraggiare la partecipazione di Paesi dell'est Europa, si lascerebbero immutati gli aggravii procedurali previsti nella procedura ordinaria, dimostrando di voler costruire un ordinamento sovranazionale basato sul comune consenso in sede di modifica dei Trattati. Tuttavia, nella sostanza, l'art. 48 Tue risulterebbe aggirato dal processo di revisione semi-permanente, alimentato dal ricorso a procedure decisionali, come la stipula di Trattati *extra- Ue*, gli atti regolamentari e le direttive, che consentono di modificare ugualmente le norme primarie senza che la necessaria unanimità.

5. Procedura semplificata e contraddizioni costituzionali. Come noto, l'art. 48 par. 6 Tue disciplina la procedura semplificata di revisione dei Trattati europei.

Il dibattito sorto in sede di adozione del Trattato di Lisbona riguardò principalmente la possibilità di conciliare questa modalità di revisione dei Trattati con la volontà di riconoscere la natura costituzionale alla procedura ordinaria⁷⁷. In altri termini si pose il problema di preservare la «rigidità» della procedura ordinaria a fronte della «flessibilità» della procedura semplificata⁷⁸.

Questa distinzione si presenta nuovamente rimarchevole alla luce di quanto dichiarato nel *Report*; ossia, qualora si presupponga la natura costituzionale della procedura ordinaria, si pone l'interrogativo di giustificare la previsione di una procedura semplificata.

Da una parte questa distinzione potrebbe essere ricondotta a quanto previsto in alcune Costituzioni, che distinguono le procedure di revisione puntuale da quelle di revisione totale/organica⁷⁹. Vale a dire che, volendo presumere la natura costituzionale dell'art. 48 Tue, potrebbe ipotizzarsi che la procedura semplificata sia destinata a modifiche «puntuali» delle disposizioni contenute nella terza parte del T'ue⁸⁰, mentre la procedura ordinaria sia applicata per approvare revisioni più ampie relative al funzionamento dell'UE. In questo verso, la semplificazione procedurale del paragrafo 6 sarebbe motivabile in virtù del contenuto e della

⁷⁴ Espressione impiegata da B. De Witte, *Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2002, 500 ss.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ T. E. Frosini, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, cit., 5 ss.; L. Gianniti, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, cit., 5 ss.

⁷⁸ Riprendendo le definizioni impiegate da T.E. Frosini, op. ult., cit., 5 ss.

⁷⁹ Sulle questioni connesse a tale distinzione la dottrina è assai ampia, soprattutto perché il dibattito ha riguardato anche il ricorso all'art. 138 Cost. per approvare le revisioni ampie o organiche della Costituzione a partire dalla c.d. «Grande riforma» del 1979. Per una recente ricostruzione dei problemi citati si rinvia all'analisi di F.R. De Martino, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 2 ss.

⁸⁰ Così come previsto dal paragrafo 6 dell'art. 48 Tue.

tipologia di revisione, al pari di quanto previsto per alcune procedure costituzionali. In un'altra logica, però, la semplificazione procedurale potrebbe determinare un cedimento della dimensione costituzionale dell'art. 48 TUE. Invero, l'esclusione di due aggravii, coincidenti con la mancata convocazione della Convenzione e la sostituzione del comune consenso con la deliberazione unanime del Consiglio europeo⁸¹, renderebbe improbabile l'accostamento della procedura semplificata ad una procedura di revisione costituzionale di tipo parziale. La ragione è da ricercarsi nella circostanza che la previsione di procedure di revisione costituzionale parziale non è giustificata da una diminuzione degli aggravii procedurali⁸², ma dalla loro diversa portata rispetto a quelli disciplinati all'interno delle procedure di revisione organica/totale⁸³. In altre parole, nei procedimenti di revisione costituzionale non si allude ad una «semplificazione» degli aggravii perché lo scopo è quello di distinguere dapprima una forma di revisione aggravata, nel caso di modifiche puntuali, e poi un'altra forma di revisione ancor più aggravata per modifiche più ampie o finanche totali del testo fondamentale⁸⁴.

Viceversa, nell'art. 48 TUE è riscontrabile un'*escalation* inversa, in quanto da una procedura ordinaria aggravata si passa ad una procedura interamente semplificata, priva di aggravii, finalizzata piuttosto ad apportare celermente le revisioni delle norme istitutive. A sostegno di tale considerazione può citarsi quanto è accaduto con la revisione semplificata dell'art. 136 TFUE. Tale ricorso alla procedura semplificata suscitò un dibattito inerente alle motivazioni sottese a tale scelta, in quanto se da una parte fu giudicato indispensabile ricorrere alla procedura semplificata per istituire il Mes, contribuendo così alla risoluzione della crisi del debito sovrano⁸⁵, dall'altra però tali ragioni furono contestate, in quanto alterarono la *ratio* sottesa alla procedura ordinaria⁸⁶. Con ciò vuol dirsi che, in quella occasione, l'attivazione della procedura semplificata fu prevalentemente orientata dalla necessità di approvare celermente la modifica dell'art. 136 TFUE optando per una procedura più «elastica»⁸⁷ rispetto a quella ordinaria. In altri termini, il ricorso alla procedura semplificata fu dettato dalla possibilità di pretermettere la convocazione della Convenzione e il raggiungimento dell'unanimità⁸⁸, andando così a ridimensionare la presunta valenza costituzionale di tali aggravii.

Il problema è che tale rilievo non pare oggetto di riflessione nelle riforme *in itinere*, non essendo stato proposto alcun emendamento del paragrafo 6. In questo modo, persiste la

⁸¹ Cfr. art. 48 par. 6 TUE.

⁸² Deducendo tali rilievi dallo studio di F.R. De Martino, op. ult. cit., 6 ss.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Tali aspetti sono stati evidenziati anche in un recente *Report* della Banca d'Italia consultabile su https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html. Peraltro, più di recente, rileva anche la proposta di modifica del Mes che è stata oggetto di analisi in ordine alle implicazioni relative alla sua mancata ratifica da parte dell'Italia da R. Dickmann, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di una riforma*, in *Federalismi.it*, 31, 2023, v ss.; F. Salmoni, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e di crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, 33, 2022, iv ss.

⁸⁶ Si soffermano su tale problema analizzando differenti aspetti inerenti all'approvazione di tale revisione F.R. De Martino, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 9 ss. B. De Witte, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, in www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/SIEPS20116epa.pdf; L. Gianniti, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali, consultabile sul sito <http://www.cosv.org/download/centrodocumen> tazione, febbraio 2011, 2 ss.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2012, 18 ss.; G. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, cit., 688 ss.

⁸⁷ Riprendendo l'espressione di F.R. De Martino, op. ult. cit., cit., 9 ss.

⁸⁸ Così F.R. De Martino, op. ult. cit., cit., 9 ss.; G. Tosato, op. ult. cit., 689 ss.

dicotomia tra le due procedure, soprattutto rispetto all'affermazione contenuta nel *Report*, secondo cui la procedura di revisione dei Trattati è una decisione costituzionale. In quest'ottica, avrebbe dovuto immaginarsi la modifica della procedura semplificata eventualmente introducendo taluni aggravii, sia pure differenti dalla procedura ordinaria, tali da permettere di ripensare ad un ipotetico accostamento ad una procedura costituzionale.

6. Progetti di revisione totali e modifiche puntuali: qualche precisazione di metodo.

A seguito della CSFUE sono stati elaborati eterogenei progetti di modifica delle norme istitutive, riguardanti settori assai eterogenei di competenza dell'Ue⁸⁹. Stesso metodo è stato impiegato nel *Report* *Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*, in cui è stato proposto un programma di riforme di numerose disposizioni del TUE e del TFUE. Parimenti, nella Risoluzione del PE è stata approvata una proposta di modifica dei Trattati europei diretta a modificare molteplici norme istitutive, in un'ottica prevalentemente orientata a rafforzare il ruolo dell'Assemblea europea nei procedimenti decisionali della *governance* politica ed economica⁹⁰.

Il problema che si pone è se l'art. 48 TUE legittimi revisioni eterogenee o finanche totali dei Trattati e, soprattutto, quali implicazioni ci saranno sull'inquadramento dell'art. 48 TUE nell'ambito di una procedura di revisione costituzionale.

È bene premettere che l'art. 48 TUE non specifica alcun «limite dimensionale»⁹¹ delle revisioni approvate con procedura ordinaria, contribuendo così ad alimentare l'incertezza.

Per certi versi potrebbe ammettersi una revisione ampia dei Trattati richiamando la distinzione con la procedura semplificata. Nel senso che, se la procedura semplificata è destinata ad apportare revisioni «minori»⁹² – appunto perché riguardanti soltanto la terza parte del TFUE – allora potrà ricorrersi alla procedura ordinaria per modifiche ampie rispetto a tutti gli altri settori, compresi quelli nevralgici per il funzionamento dell'UE.

Tuttavia, l'ammissibilità di revisioni ampie dei Trattati potrebbe risultare discutibile muovendo dall'accostamento della procedura ordinaria ad una procedura di revisione costituzionale. Ovvero, seguendo una certa ricostruzione, solitamente gli aggravii procedurali sono predisposti al fine di inibire modifiche organiche o totali della Costituzione, tranne nell'ipotesi in cui siano previste procedure ancor più aggravate destinate a questo tipo di revisioni⁹³. In altre parole, potrà legittimarsi una revisione totale o ampia della Costituzione soltanto nel caso in cui si preveda una procedura apposita destinata a tali modifiche⁹⁴. In caso contrario il rischio è che si attenui la portata degli aggravii procedurali, dal momento che quest'ultimi non sono stati predisposti per assolvere alla finalità di modificare in forma ampia o totale il testo fondamentale⁹⁵. Se si aderisse a tale ipotesi, ammettere revisione eterogenee o totali dei Trattati europei equivarrebbe ad attenuare la dimensione costituzionale degli aggravii previsti nella procedura ordinaria ex art. 48 TUE. Ciò in quanto avrebbe dovuto prevedersi una differente procedura ordinaria per le modifiche più ampie dei Trattati istitutivi che verosimilmente avrebbe legittimato tali revisioni.

⁸⁹ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

⁹⁰ Analizza positivamente alcune modifiche contenute in tale risoluzione F. Fabbrini, *Il Parlamento europeo e la riforma dei Trattati*, in <https://csfederalismo.it/it>, 27 novembre 2023.

⁹¹ Riprendendo un'espressione impiegata in altro contesto da V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?* in U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli, V. Pupo (a cura di), *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, 279 ss.

⁹² Come evidenziato da T.E. Frosini, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, cit., 3 ss.

⁹³ Così F.R. De Martino, *Note sulla revisione organica in Italia*, cit., 6 ss.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

Invero, pure se si censurasse la qualificazione dell'art. 48 TUE come procedura di revisione costituzionale, una modifica ampia dei Trattati europei appare comunque inammissibile. La ragione è da ricercarsi nella circostanza che tale disposizione contiene una sorta di limite di contenuto dei progetti di modifica, perché quest'ultimi non potranno «ridurre o accrescere le competenze dell'Unione, già previste nei Trattati»⁹⁶. Per *incidens*, vale evidenziare che tale limite è previsto anche per il ricorso alla procedura semplificata, dal momento che «la decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei Trattati»⁹⁷. Sicché, stando a questa interpretazione letterale dell'art. 48 TUE, l'aspetto dimensionale delle revisioni incontrerebbe il limite delle competenze già attribuite all'UE.

Le riforme *in itinere*, tuttavia, sembrano disattendere siffatto limite, prevedendo l'inserimento di nuove materie nel Trattato di Lisbona, come la transizione eco-sostenibile, conseguente al c.d. cambiamento *RePower* e prima ancora del *Next generation*, la trasformazione digitale, motivata dall'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale, nonché il riconoscimento di «nuovi» diritti dei cittadini europei⁹⁸. Può desumersi dunque che questi tentativi di revisione non si limitano soltanto ad accrescere o ridurre le competenze previste nei Trattati, ma andrebbero ad aggiungere nuove materie, a cui potranno riconnettersi nuove competenze dell'Unione.

Proprio con riferimento alle competenze, un altro problema attiene a quei progetti di riforma che disciplinano un diverso assetto decisionale dell'ordinamento europeo. Al riguardo basti citare gli emendamenti contenuti nella Risoluzione del PE che modificano gli artt. 14, 15, 16 TUE, delineando un sistema bicamerale e un nuovo Esecutivo europeo⁹⁹. Tenendo presente quanto stabilito dall'art. 48 TUE si porrebbe la questione se l'estensione delle competenze dell'UE possa includere anche una riforma dei poteri e delle funzioni delle istituzioni sovranazionali. Qualora si propendesse per l'interpretazione restrittiva dell'art. 48 TUE, il sistema bicamerale e il meccanismo di fiducia da instaurarsi con l'Esecutivo europeo¹⁰⁰ realizzerebbero non solo una riforma ampia ma, soprattutto, strutturale dell'ordinamento europeo. Tale ipotesi determinerebbe l'incompatibilità con le modifiche di tale natura con il metodo previsto dall'art. 48 TUE, dal momento che, per cambiare la natura e la struttura delle norme istitutive, è necessario riformulare i Trattati europei e non semplicemente revisionarli¹⁰¹. Pertanto, ammettere tali ampie modifiche equivale piuttosto a riformulare i Trattati. Tuttavia, come segnalato più sopra, questa eventualità una procedura differente da quella di revisione ordinaria.

7. Un vulnus alla «vocazione» costituzionale della procedura ordinaria: la modifica delle c.d. clausole passerella. In sede di Conferenza sul futuro dell'Europa è stata proposta

⁹⁶ Art. 48 TUE paragrafo 1.

⁹⁷ Art. 48 TUE paragrafo 6.

⁹⁸ Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

⁹⁹ Il riferimento è al contenuto della Risoluzione del PE consultabile sul sito www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

¹⁰⁰ Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

¹⁰¹ B. De Witte, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, cit., 101 ss. Più precisamente l'A. aveva posto tale problema a seguito della bocciatura del progetto di Costituzione europea che avrebbe dovuto imporre una «riformulazione dei Trattati» e non più di una loro «revisione» in ragione dell'ampiezza delle modifiche da apportare. Peraltro, questo tema era stato incidentalmente affrontato anche a margine di alcune sentenze dal Tribunale costituzionale federale tedesco inerenti alla natura dei Trattati europei, rimarcando l'importanza di riformularli qualora si dovesse procedere ad una loro riformulazione in chiave «costituzionale» cfr. D. Grimm, *Constituent Power and Limits of Constitutional Amendments in a German Perspective*, in *Nomos le attualità nel diritto*, 2, 2016, 7 ss. In merito si veda anche K. P. Sommermann *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und Europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung?*, in *Dov*, 18, 2013, 708 ss.

una modifica delle c.d. «clausole passerella», per estendere il loro ricorso anche ad altre materie di competenza dell'Ue¹⁰². Per meglio dire, dovrebbero attivarsi le procedure di revisione previste al paragrafo 7 per modificare più parti del TUE e del Tfue, legittimando una maggiore discrezionalità del Consiglio in tale decisione.

Tale iniziativa era stata recepita anche in sede di elaborazione del *Report Sailing on bight seas: reforming and enlarging for the for 21 century*, in cui è stata inclusa la revisione del paragrafo 7 dell'art. 48 TUE¹⁰³. Analogamente nella Risoluzione del Parlamento europeo, l'emendamento 64 prevede che «per l'adozione di tali decisioni il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata (e non più all'unanimità) previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono»¹⁰⁴.

Come noto, le clausole passerella disciplinano una modalità di revisione dei Trattati ulteriormente semplificata rispetto alla procedura prevista al paragrafo 6, in quanto assegnano al Consiglio europeo il potere di approvare modifiche delle norme istitutive, allorché il Tfue preveda che il Consiglio adotti all'unanimità atti legislativi speciali¹⁰⁵.

Tale meccanismo evoca un procedimento di revisione assai circoscritto, in quanto il suo ambito di applicazione è riferito ai casi in cui il Consiglio delibera all'unanimità e nelle ipotesi espressamente indicate dal Tfue¹⁰⁶.

Ciononostante, questa disciplina potrebbe mutare in modo significativo qualora fossero approvate le riforme *in itinere*, in cui si prevede l'estensione dell'ambito di applicazione di tali clausole. Vale a dire che, se ora il ricorso a tali semplificazioni procedurali è destinato ad apportare specifiche modifiche delle disposizioni del Tfue o del titolo V del TUE, la loro ulteriore flessibilizzazione potrebbe determinare un più frequente impiego anche per modificare settori decisivi per il funzionamento dell'UE.

Tali proposte sembrano riprendere una comunicazione della Commissione, in cui si proponeva la possibilità di utilizzare le clausole passerella nell'ambito della PESC, allo scopo di promuovere un ruolo più incisivo dell'Unione¹⁰⁷, anche in base a quanto aveva auspicato in precedenza il Presidente Juncker nel suo discorso sullo Stato dell'Unione¹⁰⁸. Per questo motivo, la Commissione prospettò il ricorso a tali clausole anche nell'ambito dei diritti umani, nei consessi internazionali, nell'adozione e nella modifica di regimi sanzionatori, nella modifica delle norme in tema di riduzione dell'emissioni inquinanti, nella disciplina dei diritti di tassazione e delle aliquote, nelle politiche di protezione sociale nonché nella riduzione delle discriminazioni all'interno dello spazio comune¹⁰⁹.

Ebbene, rispetto alle proposte attualmente in discussione, qualora sia approvato l'emendamento contenuto nella Risoluzione del PE, alcune delle materie che aveva suggerito la Commissione saranno modificabili mediante una decisione a maggioranza qualificata del Consiglio. Peraltro, questa eventualità non appare così remota alla luce dei cambiamenti auspicati a seguito dall'allargamento della partecipazione all'Unione europea di altri Stati.

¹⁰² Cfr. www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220429IPR28218/futuro-dell-europa-in-plenaria-proposte-sulla-revisione-del-trattato

¹⁰³ Cfr. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>

¹⁰⁴ Cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf.

¹⁰⁵ Viceversa, secondo l'analisi di S. Peers, *Oxford Principles of European Union Law*, in R. Schütze, T. Tridimas (a cura di) vol. I, OUP, 2018, 441 ss., si sostiene che le diverse procedure di modifica dei trattati non abbiano una relazione di *lex specialis*.

¹⁰⁶ Paragrafo 7 art. 48 TUE.

¹⁰⁷ Tali proposte sono consultabili nel Report predisposto per il Parlamento europeo sul sito [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_IT.pdf).

¹⁰⁸ Consultabile su https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_it.

¹⁰⁹ Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_IT.pdf).

Basti pensare che la Presidente della Commissione europea ha ribadito che l'allargamento dell'Unione ad altri Stati suggerisce un ripensamento delle norme passerella, per consentire un più immediato adeguamento dei Trattati istitutivi alle esigenze imposte dall'avanzamento del processo di integrazione¹¹⁰. Non solo, la recente proposta di affiancare al *Green New Deal* l'adozione del c.d. *Clean Industrial deal*, indispensabile a rendere l'Europa economicamente più competitiva dopo gli esiti delle elezioni americane e il conflitto ucraino¹¹¹, accentua la prospettiva di revisione dei Trattati verso modalità procedurali più snelle.

Ad ogni modo, in attesa di sviluppi ulteriori, da questo contesto traspare non soltanto una flessibilizzazione del paragrafo 7 Tue, ma anche un *vulnus* della natura costituzionale della procedura ordinaria. Laddove, cioè, si ipotizza un'assimilazione della procedura di revisione ordinaria ad una procedura di revisione costituzionale appare contraddittorio ampliare il ricorso alle clausole passerella. Infatti, con la recente ipotesi di riforma si predilige la revisione dei Trattati priva di aggravamenti che, come noto, qualificano i procedimenti di revisione costituzionale. Sempre in quest'ottica, la riforma del paragrafo 7 potrebbe anche sconfessare «la durata illimitata» dei Trattati, così come previsto dall'art. 356 Tdue, recidendo ulteriormente frammenti di natura costituzionale presenti all'interno di tali testi normativi. In altre parole, allorché si rinveniva nell'art. 356 Tdue una disposizione di chiusura dei Trattati europei, avente una vocazione costituzionale, perché diretta a garantire una sorta di tensione *ad aeternitatem* di tali testi¹¹², questo elemento potrebbe subire una certa attenuazione, a causa dell'estensione delle clausole passerella tali da favorire una più immediata modifica delle norme istitutive.

8. L'assenza di proposte di modifica sul ruolo del Parlamento europeo nella procedura ordinaria. L'affermazione contenuta nel *Report*, secondo cui la procedura ordinaria di revisione dei Trattati è da considerarsi una decisione costituzionale, deve essere analizzata tenendo presente il ruolo del Parlamento europeo in tale *iter* emendativo.

Sin dall'elaborazione del progetto di Costituzione europea, autorevole dottrina ebbe modo di evidenziare che la procedura ordinaria di revisione dei Trattati era contraddistinta da un carente coinvolgimento del Parlamento europeo¹¹³. Per meglio dire, si segnalava una ridotta partecipazione decisionale dell'Assemblea europea in tale procedimento rispetto alla preminenza degli spazi decisionali riservati al Consiglio e alla Commissione¹¹⁴. Ed infatti, l'art. 48 Tue prevede un'attività prevalentemente propositiva dell'Europarlamento, consistente nel sottoporre al Consiglio e alla Commissione i progetti di revisione dei Trattati, facendo altresì richiesta al Consiglio europeo di convocare l'organo della Convenzione che discuta di tali modifiche.

¹¹⁰ Il riferimento è alla comunicazione rivolta in plenaria al Parlamento europeo il 17 febbraio 2024 consultabile su <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/how-plenary-works>.

¹¹¹ Ci si riferisce alla proposta della Presidente Von der Leyen di rafforzare la dimensione industriale del *Green Deal*, cercando di contemperare la sostenibilità ambientale con la competitività economica dell'UE. Il progetto appare particolarmente ambizioso soprattutto in termini di approvvigionamento energetico, alla luce dei possibili problemi che potrebbero accentuarsi con la crisi dell'est europeo e le elezioni americane. In tema si rinvia alle riflessioni di F. Clementi, *Tra dilemmi ed opportunità: la vittoria di Donald Trump e sfide per la democrazia degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, fasc. 28, 2024, iv ss.; F. Donati, *Il Green deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2022, 2 ss.; B. Marchetti, *Le politiche di decarbonizzazione statunitensi tra il Green New Deal e la giurisprudenza della Corte suprema*, *ivi*, 19 ss.

¹¹² Così A. Manzella, *Un Trattato necessitato*, cit., 470 ss.

¹¹³ Invero tale rilievo è stato mosso sia riguardo ai lavori della Convenzione di *Laeken* ma ancor prima con la stipula del Trattato di Maastricht, di Amsterdam e da ultimo con l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE da A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, cit., 192 ss.

¹¹⁴ *Ibidem*.

Invero, secondo una certa ricostruzione, i suddetti poteri del PE presentano una connotazione innovativa se valutati nell'ottica del rafforzamento del suo ruolo all'interno dei processi decisionali sovranazionali¹¹⁵. Più precisamente, le novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dai protocolli attuativi dell'art. 12 TUE sono state interpretate come un segnale rilevante per la costruzione della democrazia rappresentativa in ambito sovranazionale, che lascia presagire la definizione di un «Parlamento federatore»¹¹⁶, capace di rappresentare soggetti ed interessi eterogenei all'interno dell'Unione¹¹⁷. Si delinea così un «nuovo stato del parlamentarismo»¹¹⁸, che si traduce nella previsione di funzioni di controllo e di indirizzo del PE rispetto alle altre istituzioni sovranazionali, tale da costituire motivo di riflessione finanche per la ridefinizione della sovranità parlamentare a livello nazionale¹¹⁹.

Tuttavia, questa ricostruzione non sembra condivisibile se si muove da un'idea tradizionale di centralità o di preminenza del ruolo parlamentare nel sistema ordinamentale¹²⁰. Ciò in quanto, in questa prospettiva, i poteri del PE appaiono ancora molto distanti da quello riservati ai Parlamenti degli Stati membri, perché non è ravvisabile un suo autonomo spazio decisionale nella *governance* sovranazionale¹²¹. Analogamente, anche nella procedura disciplinata all'art. 48 TUE, le novità introdotte dal Trattato di Lisbona non sono state giudicate decisive in termini di ampliamento della discrezionalità del Parlamento europeo¹²². Al riguardo si evidenzia che «una maggiore discrezionalità è rinvenibile solo nell'esercizio del potere di veto all'interno della procedura semplificata che però si atteggia come un potere in negativo»¹²³. Ciò in quanto il PE potrà esercitare tale potere per opporsi alla decisione del Consiglio, ma non potrà formulare una proposta di revisione indipendente dalla volontà del Consiglio stesso¹²⁴.

Gli aspetti sinora esposti appaiono ancor più problematici se si considera che le riforme *in itinere* non puntano ad una modifica delle «basi fragili»¹²⁵ del PE nell'art. 48 TUE. Vale a dire che, non è prevista alcuna revisione diretta a riconoscere maggiori poteri al Parlamento europeo nelle fasi del procedimento di revisione. Questa anomalia appare ingiustificabile se

¹¹⁵ A. Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in N. Lupo, A. Manzella (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2018, 130 ss.; A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel Trattato internazionale europeo*, in *astrid.eu*, Rassegna, 4, 2012, 4 ss.; P. Piciacchia, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'U.E.*, cit., 2 ss.

¹¹⁶ A. Manzella, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, 35 ss.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Riprendendo l'espressione di A. Manzella, *Lo stato del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astrid-online*, 20 giugno 2009, 2 ss.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Per una declinazione di tali concetti espressivi della sovranità parlamentare si rinvia a G. Ferrara, *Commento all'art. 55 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, 1 ss.; ID, *La forma dei Parlamenti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, Il Parlamento*, Torino, 2001, 1157 ss.; L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 34-277 ss.; E. Cheli, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1981, 343 ss.

¹²¹ A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 4 ss.; C. Pinelli, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. Parlamentare*, 4, 2008, 925 ss.; G. Tosato, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, 2014, 21 ss.; A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, cit., 3 ss.

¹²² A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, cit., 3 ss.

¹²³ B. Guastaferrero, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei Trattati*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, 187 ss.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Come aveva sostenuto G. Ferrara, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, in *Problemi del socialismo*, 1979, 33 ss.

si ipotizza l'assimilazione dell'art. 48 TUE ad una procedura di revisione costituzionale. Ovvero, tale inquadramento potrà difficilmente ammettersi qualora si rimarchi che la procedura ordinaria è prevalentemente appannaggio dei rappresentanti dei Governi e delle istituzioni tecnocratiche, riservando un ruolo interlocutorio al Parlamento europeo. Si pretermette così l'importanza sottesa alla centralità parlamentare nei procedimenti di revisione costituzionale¹²⁶ protesa a garantire la componente dialettica e compromissoria nella produzione di tale atto¹²⁷. Viceversa, nell'art. 48 TUE è previsto un dibattito all'interno della Convenzione non paragonabile alla componente compromissoria presente nelle fasi delle procedure di revisione costituzionale, perché nell'ambito di tale organo sovranazionale l'Europarlamento non ricopre un ruolo preminente né tantomeno centrale.

9. (segue) Quale «potere costituente» per il Parlamento europeo? In considerazione dell'ampiezza e dell'eterogeneità delle riforme in discussione, durante i lavori della CSFUE era stato auspicato l'esercizio del potere costituente da parte del Parlamento europeo¹²⁸. O meglio, qualora non fosse stata approvata una riforma strutturale dei Trattati prima delle prossime elezioni dell'Assemblea rappresentativa, si riconosceva in capo al PE un «ruolo costituente»¹²⁹.

Peraltro, al termine delle recenti elezioni dell'Assemblea sovranazionale, l'*iter* di modifica dei Trattati è ancora fermo alla richiesta di convocazione della Convenzione, accentuando così il problema dell'esercizio del potere costituente da parte del Parlamento europeo.

Come noto, evocare l'esercizio del potere costituente implica questioni di notevole spessore teorico, che in questa sede non è possibile esaminare. Tuttavia, ai limitati fini di queste note, è utile precisare il modo attraverso cui è stato inteso questo richiamo in sede sovranazionale. Di modo che, esaminando i lavori della Conferenza, l'esercizio del potere costituente sembra sia connesso all'esigenza di cambiare radicalmente la natura e la legittimazione dell'Unione europea¹³⁰. Più precisamente, le istituzioni sovranazionali alludono a tale categoria rinviando alla carenza di partecipazione del Parlamento europeo nei processi decisionali, un rimedio utile ad attenuare il *deficit* democratico dell'UE¹³¹. In questo verso è come se si fosse ricominciato a ripensare alle questioni che avevano contraddistinto il processo di costituzionalizzazione dell'UE, in cui la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini europei avrebbero dovuto imporre non solo l'adozione di una Costituzione vera e propria, ma anche il rafforzamento del ruolo decisionale del PE¹³².

Sicché, muovendo da tali presupposti, il richiamo al potere costituente del PE potrebbe far trasparire la volontà di riprendere quel percorso di costituzionalizzazione del Trattato di

¹²⁶ Come rilevato da A. Pizzorusso, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 703 ss. Più di recente si veda anche F.R. De Martino, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'art. 138*, cit., 106 ss.

¹²⁷ A. Pizzorusso, op. ult. cit., 705 ss.

¹²⁸ Più nello specifico le 49 proposte elaborate in sede di Conferenza sul futuro dell'Unione europea muovevano in tre direzioni: riforma dell'UE senza modificare i Trattati, revisione dei Trattati europei ed esercizio del potere costituente del prossimo Parlamento europeo, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220429IPR28218/futuro-dell-europa-in-plenaria-proposte-sulla-revisione-del-trattato>

¹²⁹ Riprendendo l'espressione impiegata in altro contesto da A. Spinelli, *Il ruolo costituente del Parlamento europeo*, in *www.thefederalist.eu*, 1, 1985, 71 ss.

¹³⁰ Come è possibile desumere dai lavori consultabili su <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220429IPR28218/futuro-dell-europa-in-plenaria-proposte-sulla-revisione-del-trattato>.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, cit., 193 ss.; G. Ferrara, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, cit., 5 ss.; A. Pace, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. Trim.dir. pubbl.*, 2002, 622 ss.

Lisbona, non più espressamente perseguito dopo la sua adozione. Ovvero, in sede di CSFUE, il cambiamento della natura e della legittimazione dell'UE potrebbe ricondursi alla ripresa del processo di costituzionalizzazione, iniziato con la Convenzione di *Laeken* e poi terminato con la mancata adozione della Costituzione europea. Peraltro, riconoscendo in capo al PE un potere costituente è come se si volessero superare le questioni sorte in occasione della Conferenza di *Laeken*, allorquando era stata censurata la carenza democratica del potere di approvare un testo avente natura costituzionale, a causa dell'assenza di legittimazione democratica della Convenzione¹³³. In questo modo, il riconoscimento del potere costituente in capo al PE sembrerebbe diretto a superare le precedenti obiezioni, al fine di garantire un fondamento rappresentativo all'Unione Europea.

Vero è tuttavia che il tentativo di evocare l'esercizio del potere costituente potrebbe accentuare i problemi emersi in occasione dell'elaborazione del progetto di Costituzione europea. Infatti, laddove con la Convenzione di *Laeken* il richiamo al potere costituente era connesso all'elaborazione di un testo costituzionale, seppure oggetto di discussione in dottrina in ordine a tale inquadramento¹³⁴, viceversa nella Conferenza sul futuro dell'Europa il richiamo al potere costituente non sottintende l'adozione di una Costituzione. Vale a dire che, nelle riunioni plenarie e nell'ambito del *Report* non si fa alcun riferimento all'ipotesi di modificare le norme istitutive allo scopo di adottare un testo costituzionale. A ben riflettere, riprendendo le tesi di Dogliani, si può evidenziare che il potere costituente si riferisce a quel «complesso di fenomeni ai quali l'esistenza delle costituzioni è legata da un nesso causale. Più precisamente: in quanto concetto concreto il potere costituente designa l'attività che effettivamente ha determinato l'instaurarsi di una costituzione; in quanto concetto astratto la sua definizione si specifica e si risolve nella tipizzazione delle molteplici forme che quella attività ha assunto»¹³⁵. In quest'ottica, il potere costituente è «di per sé straordinario, coincide col coagularsi di un precipitato dell'economico e del sociale, del culturale e del politico che un soggetto storico utilizza al fine di trasformare l'esistente mediante l'imposizione di un nuovo ruolo al detentore legittimo della forza e della produzione del diritto»¹³⁶. In particolare, la teoria classica del potere costituente, sviluppatasi soprattutto a partire dalla Rivoluzione francese lo descrive come assoluto, originario, irripetibile, rivoluzionario¹³⁷, «fondativo *ex nihilo*» di un nuovo ordine costituzionale che nelle strutture e nei suoi fini-valori fondamentali si pone nel segno della discontinuità rispetto all'ordine preesistente¹³⁸.

Alla luce di tali teorie possono farsi alcuni rilievi che riguardano la sede europea. Anzitutto, nei documenti sovranazionali richiamati più sopra, non sussiste un nesso causale tra il potere costituente e l'adozione di una Costituzione. Inoltre, si pretermette la «dirompenza» e l'eccezionalità dell'esercizio di tale potere rispetto al mutamento dei Trattati istitutivi, nel

¹³³ A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, cit., 193 ss.; A. Pace, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. Trim.dir. pubbl.*, 2002, 622 ss.

¹³⁴ Sul tema si rinvia alla dottrina citata nel Paragrafo §2.

¹³⁵ M. Dogliani, *Costituente(potere)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. IV., Torino, 1989, 282. Sul tema la letteratura è molto vasta e pertanto, ai limitati fini di questo studio, si rinvia alle riflessioni di P. Barile, (voce) *Potere costituente*, in *Noviss Dig.it.*, vol. XIII, Torino, 1966, 449 ss.; E.W. Böckenförde, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 231 ss.; A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 110 ss.; G.U. Rescigno, *La discussione nella Assemblea costituente del 1946 intorno ai suoi poteri, ovvero del potere costituente, delle assemblee costituenti, dei processi costituenti*, in *Dir. Pubbl.*, 1996, 23 ss. G. Silvestri, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1615 ss.

¹³⁶ G. Ferrara, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, cit., 5.

¹³⁷ Richiamando la teoria dell'abate Sieyès che descrive in questi termini le caratteristiche del potere costituente, come evidenziato da M. Dogliani, op. ult. cit., 282 ss.

¹³⁸ M. Dogliani, op. ult. cit., 284 ss.

senso che in sede di CSFUE è come se si anticipasse un programma di riforme dei Trattati che dovrà poi essere fatto proprio dal PE. Tale ipotesi attenua la discrezionalità dell'Assemblea europea e, al contempo, la straordinarietà che contraddistingue la natura del potere costituente, rendendo piuttosto discutibile la sua evocazione. Infine, si tralascia la circostanza che tale potere storicamente è stato esercitato in via di fatto, ovvero senza alcun espresso riferimento normativo¹³⁹, tantomeno presente in documenti programmatici come quelli elaborati nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa.

10. Rilievi conclusivi. Questo studio ha evidenziato i problemi relativi alla possibilità di associare l'art. 48 TUE ad una procedura di revisione costituzionale. Più precisamente, sono state esaminate alcune questioni aperte relative alla natura costituzionale di tale procedimento, che non sono state né risolte né superate durante la vigenza del Trattato di Lisbona. Al contrario, l'applicazione dell'art. 48 TUE ha accentuato le molteplici problematiche emerse in sede di elaborazione della Costituzione europea, determinando così un ulteriore allontanamento dalla dimensione costituzionale.

Inoltre, è stato più volte rimarcato un netto distacco tra il metodo seguito dalle riforme *in itinere* e l'affermazione contenuta nel *Report*, secondo cui per l'appunto l'art. 48 TUE è una decisione costituzionale. In particolare, i recenti progetti di revisione dei Trattati puntano ad un'estensione del ricorso a procedure semplificate, oltre a tralasciare l'importanza di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo nell'*iter* disciplinato dall'art. 48 TUE, disattendendo aspetti decisivi dei procedimenti di revisione costituzionale. Ancora, anche quando si discorre di potere costituente del PE non si tiene conto né dei problemi relativi alla carenza decisionale di tale Istituzione né tantomeno degli aspetti legati alla trasposizione di tale categoria in ambito europeo.

In altre parole, è utile ribadire che l'inquadramento della procedura ordinaria all'interno di una procedura di revisione costituzionale richiede un ripensamento dei presupposti che possano legittimare tale assimilazione. Sarebbe, cioè, indispensabile tornare a riflettere sulla *ratio* sottesa a tale *iter* procedurale, intendendo tale finalità non solo come una «sfida per l'Unione»¹⁴⁰ ma piuttosto come un'esigenza, da cui dipendono le prospettive di cambiamento dell'UE. Vale dire che, nell'ambito delle riunioni plenarie e del *Report* si sarebbero dovute affrontare dapprima le questioni relative alla natura dell'art. 48 TUE per poi procedere ad una eventuale «riformulazione»¹⁴¹ dei Trattati stessi. Ovvero, avrebbe dovuto essere definito un percorso di riforme compatibili con l'esistenza di una procedura costituzionale, a sua volta connesso ad un processo di mutamento della natura e della legittimazione dell'Unione, ispirato ad un recupero della dimensione costituzionale del TUE e del TFUE.

Viceversa, come è emerso nel presente lavoro, il recente ricorso all'art. 48 TUE segue un andamento opposto, a tratti confuso, presentando degli aspetti ancora più discutibili rispetto a quelli sollevati in occasione dell'elaborazione della Costituzione europea. Infatti, nel *Report*, l'invocazione di alcune decisioni costituzionali, tra cui l'art. 48 TUE, non è stata motivata dalla ripresa del processo di costituzionalizzazione dell'UE né tantomeno dalla possibilità di elaborare un testo costituzionale.

Pertanto, l'anomalia, se non il paradosso, attiene alla rivendicazione di decisioni costituzionali contenute in testi normativi privi della natura costituzionale.

Di conseguenza, il problema ulteriore è che la recente iniziativa di modifica delle norme

¹³⁹ Così M. Dogliani, op. ult. cit., 282 ss.

¹⁴⁰ Riprendendo l'espressione impiegata da, N. Lupo, *In vista di elezioni decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2024, 71 ss.

¹⁴¹ Richiamando il problema affrontato nel paragrafo § 6.

istitutive trascini con sé rilevanti e pregresse contraddizioni, tra cui spicca la discutibile assimilazione della procedura di revisione ordinaria ad un procedimento di revisione costituzionale che, in assenza di nuove riforme e senza ulteriori prospettive di mutamento, è relegabile ad una improbabile e remota ambizione.

Abstract. Il saggio prende in esame la procedura di revisione dei Trattati istitutivi a seguito della sua recente attivazione da parte del Parlamento europeo. In particolare, lo studio muove da quanto dichiarato nel *Report Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, secondo cui l'art. 48 TUE è una *constitutional decision-making*. Per meglio dire, in tale documento sono state elaborate molteplici proposte di modifica delle norme europee presumendo l'esistenza di una decisione costituzionale ai sensi dell'art. 48 TUE. Cosicché, riportando in auge le questioni relative alla natura di tale *iter* emendativo, si esaminerà l'attuale ricorso alla procedura ordinaria rimarcando sia le similitudini con una procedura di revisione costituzionale sia le deformazioni che, soprattutto durante la vigenza del Trattato di Lisbona, hanno reso discutibile tale accostamento.

Abstract. The work examines the procedure for reviewing the European Treaties following its recent activation by European Parliament. In particular, the study moves from what was declared in the *Report Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century* according to which the art. 48 TUE is a constitutional decision-making. That is, many proposals to modify European Treaties have been developed assuming the existence of a constitutional decision. Therefore, bringing back into vogue issues relating to the nature of this process, the current use of this ordinary procedure to be examined, highlighting both the similarities with a constitutional revision procedure and the deformations which especially during of Treaty of Lisbon, have made it questionable this combination.

Parole chiave. Art. 48 TUE – Procedura di revisione costituzionale – Ruolo del Parlamento europeo.

Key words. Art. 48 TUE – Constitutional revision procedure - Role of European Parliament.