GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA PROCEDURA DI REVISIONE DEI TRATTATI ISTITUTIVI IN VIRTÙ DELL'ASSIMILAZIONE DELL'ART. 48 TUE AD UNA ‹‹DECISIONE COSTITUZIONALE››*

ILARIA ROBERTI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La ‹‹parlamentarizzazione›› senza una Costituzione: una contraddizione perdurante. – 3. (segue) L'ipotetica esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››: un'anomalia del recente tentativo di parlamentarizzazione. – 4. La controversa natura parlamentare della procedura ordinaria di revisione dei Trattati. – 5. (segue) La parziale discrezionalità del PE nell'attivazione della procedura ordinaria. – 6. (segue) La limitata partecipazione del Parlamento europeo all'organo della Convenzione. – 7. (segue) L'assenza del Parlamento europeo nella Conferenza sulle modifiche da approvare. – 8. Le semplificazioni parlamentari previste nel paragrafo 6 dell'art. 48 Tue. – 9. La questione dell'ampliamento delle c.d. ‹‹clausole passerella›› rispetto al coinvolgimento del PE. – 10. Il ruolo del PE nel processo ‹‹semi- permanente›› di revisione dei Trattati. – 11. Note conclusive.

1. *Premessa*

Il Parlamento europeo ha recentemente attivato la procedura ordinaria di revisione dei Trattati europei, mediante una Risoluzione contenente molteplici proposte di modifica del Tue e del Tfue[1].

Il contenuto di tale atto parlamentare lascia trasparire un eterogeneo ripensamento sulla natura e sul funzionamento dell'Unione, che si rinviene nell'esigenza di ‹‹migliorare il sistema di governo e le competenze dell'UE nella prospettiva dell'allargamento a otto Paesi dell'Europa orientale e balcanica, tra cui l'Ucraina››[2]. A tale scopo si auspica l'attenuazione del perdurante *deficit* democratico dell'ordinamento

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Molise

[1] Il testo della Risoluzione approvata il 22 Novembre 2023 (2022/2051(INL) è consultabile su www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

[2] Così come sostenuto nel Punto 1 della Risoluzione cfr. www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

sovranazionale, attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nella *governance* politica ed economica sovranazionale. Difatti, gli emendamenti contenuti nella Risoluzione parlamentare sono diretti a garantire la partecipazione co- decisionale dell'Europarlamento nei procedimenti legislativi, contribuendo altresì a delineare un distinto rapporto tra l'Assemblea europea e le altre istituzioni tecnocratiche[3].

Invero, tale ricorso all'art. 48 Tue è stato prevalentemente influenzato dalle riunioni plenarie della Conferenza sul futuro dell'Europa, a conclusione della quale erano state predisposte quarantanove proposte di revisione delle norme istitutive, giudicate indispensabili a consentire la partecipazione all'UE di alcuni Paesi dell'est europeo[4]. Per meglio dire, durante i lavori della CSFUE, la procedura di ammissione *ex* art. 49 Tue era stata subordinata ad un'ampia revisione dei settori della *governance* politica ed economica, attraverso cui avrebbe dovuto garantirsi un distinto funzionamento dell'Unione prima dell'eventuale adesione di altri Stati[5]. A loro volta, tali obiettivi sono stati connessi all'esigenza di accrescere il ruolo del Parlamento europeo, rimarcando il problema della carenza rappresentativa delle decisioni sovranazionali[6].

Analogamente, anche nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*›› è stata prospettata una vera e propria ricomposizione delle competenze dell'Unione prima dell'adesione di altri Stati membri[7]. Più precisamente, il *Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin*››, un comitato di 12 esperti nominato dal Governo francese e tedesco, ha elaborato un programma di modifiche delle norme istitutive ulteriore a quello predisposto dalla CSFUE; esso auspica, ancora una volta, il maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi decisionali[8].

A ben riflettere, tali proposte di parlamentarizzazione dell'UE si prestano ad essere esaminate pure perché, all'interno del *Report*, la procedura ordinaria di revisione

---

[3] Più in particolare, si propone l'instaurazione di un sistema c.d. bicamerale tra Parlamento e Commissione, il ricorso alla maggioranza qualificata subordinata al previo parere favorevole del PE; ancora il riconoscimento di un ruolo da co- legislatore del Parlamento europeo- anche mediante il diritto di iniziativa legislativa-, nonché il mutamento della composizione della Commissione, al fine di disciplinare un rapporto più stringente con il Parlamento europeo. Tali emendamenti sono analizzati criticamente da F. FABBRINI, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in https://csfederalismo.it/, 10 Novembre 2023; P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, 17/2024, 225 ss.

[4] 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/

[5] Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/

[6] Analizzano in senso critico tali obiettivi G. AMATO, *Rischi e opportunità dell'integrazione differenziata UE*, in www.archivio-affari internazionali.it, 5 Giugno 2021, 1 ss.; A. V. BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 699 ss.; G. BRONZINI, *Europa verso una riforma dei Trattati, ?Cominciare a discuterne*, in *Questione giustizia*, 20 Maggio 2022, 1 ss.; B. GUASTAFERRO, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *EuBlog*, 1 Giugno 2022, 1 ss.; F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2021, 443 ss.; F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

[7] Il *Report* è consultabile su https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[8] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

è stata definita una ‹‹decisione costituzionale››[9]. In base a tale inquadramento, infatti, si alimenta la questione se l'art. 48 Tue possa qualificarsi una decisione o, meglio, una procedura di revisione costituzionale. Tale assimilazione pone problemi che attengono soprattutto al ruolo del Parlamento europeo nell'ambito di tale procedimento, dal momento che una procedura di revisione costituzionale si contraddistingue per la centralità o quantomeno per la preminenza dell'istituzione parlamentare[10]. Perciò è importante accertare se le recenti iniziative di revisione dei Trattati muovano da tali presupposti; in particolare, se affrontino le perduranti questioni relative alla natura e alla capacità rappresentativa dell'Europarlamento[11], che inevitabilmente condizionano l'accostamento delle sue funzioni, nell'ambito dell'art. 48 Tue, a quelle esercitate dai Parlamenti nazionali nelle procedure di revisione costituzionale.

Pertanto, nelle note che seguono si cercherà di verificare l'ammissibilità dell'inquadramento della procedura ordinaria in una decisione costituzionale, muovendo dall'analisi dei poteri dell'Assemblea europea in tale *iter*. A tal fine si procederà ad un raffronto tra le funzioni del PE e i poteri esercitati dai Parlamenti nelle procedure di revisione costituzionale, rimarcando gli elementi che possano giustificare oppure negare l'esistenza di una decisione costituzionale ai sensi dell'art. 48 Tue. Soprattutto, tale questione sarà declinata tenendo presente le riforme *in itinere*, ovvero se quest'ultime avvalorino o sconfessino l'affermazione contenuta nel *Report*, sempre nell'ottica del ruolo decisionale del PE.

---

[9] Ibidem, 7 ss.

[10] Come sostenuto, tra i tanti, da S. CICCONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972; C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 187 ss.; A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna- Roma, 1981, 703 ss.; V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, Bologna, 2004, 108 ss.; G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale*, in *Astrid-online*, 2010; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 22 ss.

[11] Il riferimento è all'assai ampio dibattito relativo alla natura, alla struttura, al procedimento di elezione e alle funzioni del Parlamento europeo, tenendo conto del tradizionale concetto di rappresentanza che contraddistingue i Parlamenti degli Stati membri. Come noto, tali problemi si posero già con le prime elezioni a suffragio diretto, per poi persistere, seppure con distinte declinazioni, durante l'avanzamento del processo di integrazione europea. Tra i tanti studi si veda B. COCKS, *The european Parliament. Structure, Procedure and Practice*, London, 1973, J.P. JACQUÉ, *Parlement europeèn*, in RTDEur, 1989, 225 ss.; G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, in *i Problemi del socialismo*, 1979, 38 ss.; H. MANZANARES, *Le Parlement europèen*, Paris, 1964; F. POCAR, *Parlamento europeo*, in *Enciclopedia del diritto*, 1981; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento europeo*, Padova, 1977; S. TRAVERSA, *L'elezione del parlamento europeo a suffragio universale e la legge elettorale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 1577 ss.; G. VAN OUDENHOVE, *The Political Parties in the European Parliament*, Leyden, 1965; G. ZAGREBELSKY-N. RONZITTI-A. TIZZANO-A. GIARDINA- E. VINCI, *Parlamento europeo forze politiche e diritti dei cittadini*, Milano, 1979; Più di recente si veda altresì F.SCHARPF, *Governing in Europe, Effective and Democratic*, OUP, Oxford 1999; R. DEHOUSSE, *La méthode communautaire, a-t- elle encore un avenir?*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, vol. I, 2003, 95 ss.; C. LORD - P. MAGNETTE, *Ex Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the European Union, in Journal of Common Market Studies*, 2004, 183 ss.; G. BONVICINI (a cura di) *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, 2014; A. HÉRITER, K. MEISSNER, C. MOURY, M. SCHOELLE, *European Parliament Ascendant, Self- empowerement*, Berlin, Springer, 2019; A. KREPPEL, M. WEBB, *European Parliament resolutions – Effective Agenda Setting or Whistling into the Wind?*, in *Journal of European Integration*, 2019, 382 ss.; N. LUPO- A MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Roma, 2024.

In questo modo, si accerterà se l'art. 48 Tue possa definirsi una ‹‹decisione costituzionale››, oppure se debba escludersi tale inquadramento alla luce delle ‹‹basi fragili››[12] del Parlamento europeo.

2. *La ‹‹parlamentarizzazione›› senza una Costituzione: una contraddizione perdurante*

Nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*›› la procedura di adesione all'Unione europea e la revisione dei Trattati istitutivi sono state definite delle ‹‹decisioni costituzionali››[13]. Questo inquadramento ha escluso tali procedure dal recente tentativo di ‹‹parlamentarizzazione›› dei procedimenti della *governance* politica ed economica sovrannazionale. Per meglio dire, i progetti di revisione delle norme primarie, contenuti nel *Report* ed anche nella Risoluzione del Parlamento europeo, auspicano e tendono ad un rafforzamento del ruolo del PE nei procedimenti legislativi, non includendo, però, in tale obiettivo le menzionate ‹‹decisioni costituzionali››.

Così ragionando, è come se il *Report* riportasse in auge le molteplici e mai sopite questioni relative alla connessione tra ‹‹parlamentarizzazione›› e ‹‹costituzionalizzazione›› dell'UE, sollevate contestualmente all'adozione del Trattato di Lisbona.

Come noto, infatti, a seguito della Convenzione di *Laeken* si avviò un formale processo di ‹‹costituzionalizzazione›› e di ‹‹parlamentarizzazione›› dell'Unione europea, che confluì nell'iniziativa di elaborazione di una Costituzione, tale da valorizzare il principio della democrazia rappresentativa[14]. Infatti, si adottò un testo costituzionale che fosse l'espressione delle tradizioni comuni agli Stati membri,

---

[12] Ricorrendo all'espressione di G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, cit., 38 ss.

[13] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[14] Come noto, sui temi la letteratura è sterminata, in considerazione di aspetti che hanno costituito oggetto di dibattito anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona. Più nello specifico, con riguardo al rapporto tra parlamentarizzazione e costituzionalizzazione si veda L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 202 ss.; A. MORELLI, *La formula "processo costituente europeo" tra "invenzioni" metaforiche e mutamenti semantici. Ovvero di un simbolo politico dall'oscuro significato*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, 299 ss.; G. FERRARA, *L'Europa senza Rousseau*, in Il Manifesto, 3 Agosto 2008; S. GAMBINO, *Prospettive e limiti del processo di costituzionalizzazione europeo*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Convegno annuale Aic, 2005, consultabile su https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200510/gambino.html. I. PERNICE, *Europa neu verfasst ohne Verfassung. Chancen und Bedeutung des Vertrags von Lissabon*, Nomos, Baden-Baden 2010; D. GRIMM, *Europa ja – aber welches?: Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, *CHBeck*, München 2016; O. GERSTENBERG, *Euroconstitutionalism and its discontents*, Oxford 2018; A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?* in *DPCE OnLine*, 1/2021, 16 aprile 2021, 117 ss.; A. RUGGERI, *Se e in che senso è appropriato discorrere di una costituzionalizzazione dell'Unione europea?,* in *Consulta online*, I/2025, 69 ss.

sostituendo la ‹‹democrazia degli Stati›› con la ‹‹democrazia dei Parlamenti››[15]. In questo modo si cercava di assicurare il preminente coinvolgimento del Parlamento europeo nella realizzazione della rappresentanza sovranazionale. In altri termini, si decise di costruire un modello di democrazia improntato sulla indispensabile esigenza di ‹‹instaurare una Costituzione››[16] che attenuasse, e al contempo risolvesse, la carenza della dimensione rappresentativa nell'impianto sovranazionale.

Questa scelta può ricondursi agli studi che incardinano il concetto di democrazia costituzionale in quello di democrazia parlamentare. Se è vero, infatti, che ‹‹democrazia e parlamentarismo non sono la medesima cosa e che è concepibile una democrazia senza parlamento (..), nello stato moderno questo genere di democrazia e cioè la formazione della volontà statale nell'assemblea del popolo, non è praticabile. Non si può allora seriamente dubitare che il parlamentarismo sia l'unica possibile forma reale in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale››[17]. Muovendo da tale tesi è stata rimarcata la inscindibile connessione tra la rappresentanza e la sua consacrazione nei testi costituzionali rigidi, che hanno così ‹‹risolto il problema della democrazia negli Stati moderni››[18].

Sicché, nonostante le peculiarità dell'Unione europea, prima e durante la Convenzione di *Laeken* si evidenziò il nesso causale esistente tra democrazia

---

[15] Riprendendo le espressioni del ragionamento di P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa,* in *www.archiviorivistaaic.it*, 2005, 2 ss.

[16] Nella vasta ed eterogena letteratura sul tema notoriamente l'espressione instaurazione di una Costituzione è impiegata rispetto all'esercizio del potere costituente, come ad esempio da P. BARILE, *(voce) Potere costituente*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, 449 ss.; M. DOGLIANI, *Costituente(potere)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, 282 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 *Diritto pubblico*, 1996, 23 ss.

[17] G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005, 6 ss.

[18] Difatti, "risolvere il problema della democrazia che è esattamente quello di congiungere, senza residui, senza riserve e senza interruzione *demos* e *kratos*, (è) quello, quindi, della costruzione di un rapporto di assunzione, di disposizione, di subordinazione assoluta del *kratos* a favore del demos (inteso però come *plethos*, quindi nelle forme e nei limiti in cui è giuridicamente ma credibilmente determinabile il *plethos*, non potendosi identificare né nei molti, né nei più, sapendo però legittimarli e gli uni e gli altri per i casi in cui essi non incidano sui diritti di tutti). Com'è più che noto, e non lo si può sottacere, il problema della democrazia non è stato affatto risolto nei due secoli che la hanno vista emergere", se non dopo "la consacrazione nei testi costituzionali rigidi e nella rappresentanza" cfr. G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in *Scritti in onere di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2009, 1899 ss. Ecco perché, anche più di recente, è stato ribadito che "gran parte degli Stati oggi esistenti qualificano, in documento normativo in vigore nel loro sistema giuridico, il loro sistema di governo come democrazia. Questa qualificazione è per lo più contenuta in un atto chiamato costituzione (..) assieme al sostantivo democrazia e all'aggettivo democratico", cosicché, "la qualificazione della rappresentanza politica come *species* del *genus* democrazia è assolutamente prevalente nei testi delle Costituzioni" cfr. M. OLIVETTI, *Democrazia costituzionale e populismo*, Roma, 2024, 11 ss. Nondimeno, nell' evoluzione del concetto di democrazia costituzionale è stato ulteriormente specificata l'importanza che "nell'espressione democrazia rappresentativa bisogna dare rilievo tanto all'aggettivo quanto al sostantivo (perché) lo stato parlamentare è un'applicazione particolare, anche se dal punto di vista storico rilevante, del principio della rappresentanza, vale a dire è quello stato in cui è rappresentativo l'organo centrale (..) cui arrivano le istanze e da cui partono le decisioni collettive fondamentali, e questo organo è il parlamento" cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2010, 43 ss.

costituzionale e democrazia rappresentativa, fondando il cambiamento dell'Unione sull'adozione di una Costituzione e sul rafforzamento del ruolo dell'Europarlamento.

È altrettanto noto, tuttavia, che il progetto di Costituzione europea non ebbe un formale seguito, ma tale circostanza non impedì di adottare comunque un ‹‹Trattato dei Parlamenti››[19]. Tale risoluzione lasciò immaginare che il Trattato di Lisbona avrebbe legittimato ‹‹il buon funzionamento dell'Unione››[20] mediante la forma della democrazia rappresentativa, riservando al Parlamento europeo un ruolo preminente nella *governance* sovranazionale. In effetti, secondo una certa ricostruzione, proprio con l'art. 10 Tue è stato inaugurato un ‹‹nuovo stato del parlamentarismo››[21], in cui si profila una distinta nozione di rappresentanza, non più assimilabile a quella delle Costituzioni nazionali, bensì rispondente alle peculiarità dell'Unione europea. Più in particolare, tale tesi si basa sull'idea che il Trattato di Lisbona sia un testo ‹‹materialmente costituzionale››[22], che legittima così il superiore rango del principio enunciato all'art. 10 Tue[23]. Per meglio dire, in tale prospettiva, seppure dopo *Laeken* non possa sostenersi l'esistenza di una Costituzione europea ‹‹formalmente›› qualificabile come tale, al contempo deve ammettersi la vigenza di un testo ‹‹materialmente›› costituzionale, che consente di attribuire un rango costituzionale ai principi democratici su cui si fonda l'Unione, tra cui l'art. 10 Tue[24]. In questi termini, non ci sarebbe stata una vera e propria separazione tra il processo di costituzionalizzazione e quello di parlamentarizzazione dell'Unione europea, ma soltanto una costruzione del binomio tra democrazia costituzionale e democrazia parlamentare differente da quello delle Costituzioni nazionali. Più precisamente, sempre in tal verso, è stata ravvisata una ‹‹nuova›› sovranità parlamentare declinabile nella nozione di ‹‹influenza››[25]; nel senso che il Parlamento europeo ‹‹influenza›› e, dunque, condiziona le decisioni delle altre istituzioni sovranazionali esercitando per tale via la sua sovranità[26]. Non solo, ormai tale ruolo del Parlamento europeo non è più scindibile da quello dei Parlamenti nazionali, perché l'art. 10 Tue impiega ‹‹la locuzione *democrazia rappresentativa* in senso

[19] Definizione rinvenibile nella *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali* approvata il 7 Maggio del 2009 (2008/2120 INI).

[20] Art. 10 Tue par 1.

[21] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 2 ss.

[22] Seppure impiegando distinte motivazioni, si pongono in tale posizione A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in *Astrid-online*, 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 ss.; J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, *cit.*, 875 ss.

[23] Così A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[24] A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 470 ss.

[25] Così A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[26] A. MANZELLA, op. ult. cit., 2 ss. l'A. sostiene che "nello stesso art. 10, 2, vi è una prima definizione di ambiti fra democrazia rappresentativa diretta, propria del Parlamento europeo, e democrazia rappresentativa indiretta, propria dei Parlamenti nazionali (..). Possiamo dire, infine, che nella formulazione dell'art. 10 del TUE l'espressione più preziosa è quella di *democrazia rappresentativa*. Preziosa perché, riferendosi comprensivamente sia al parlamentarismo europeo sia al parlamentarismo nazionale, ne attesta la necessaria interconnessione. Su entrambi, infatti, si deve fondare il funzionamento dell'Unione".

comprensivo di due fenomeni di parlamentarismo. Il parlamentarismo dei parlamenti nazionali (..) e il parlamentarismo del Parlamento europeo››[27].

Vero è, tuttavia, che tale ricostruzione non è stata condivisa da quegli Autori che hanno negato sin da subito l'esistenza della democrazia costituzionale, per la mancata adozione della Costituzione europea. Ovvero, 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 membri[28], è stato l'argomento principale per escludere l'esistenza di una vera e propria Costituzione europea. Contestualmente a tali problemi si è aggiunto che la pretermissione del tradizionale concetto di rappresentanza ha impedito al Parlamento europeo di porsi come ‹‹un'assemblea rappresentativa portatrice di istanze politiche e perciò espressiva di una determinata maggioranza››[29]. In tal senso, più precisamente, è stata messa in risalto la difficoltà di accostare il Parlamento europeo ‹‹ad una camera di rappresentanza politica dei sistemi federali (..) non tanto per carenza di strumenti previsti dal Trattato››[30] quanto per il funzionamento effettivo del Parlamento europeo[31]. Più in generale, tale ricostruzione allude alla preliminare questione, ravvisata da autorevole dottrina[32], di considerare il Parlamento europeo come un'assemblea parlamentare tradizionalmente intesa[33], in quanto esso non esprime il carattere di rappresentatività democratica tipica dell'istituzione parlamentare, difettando sia della ‹‹forma propria dei Parlamenti››[34] sia della forza legittimante dei partiti politici, che da sempre ne costituiscono la struttura portante[35].

---

[27] Ibidem.

[28] *Ex multis* 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*, n. 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 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, Suhrkamp*, 2012, 357 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. F. 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 *Astrid-online*, 2009; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?* Firenze, 2008; F. Sorrentino, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, 1 ss.

[29] C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'Unione europea*, in G. BONVICINI (a cura di), *Il Parlamento europeo nella nuova Unione*, Roma, 2014, 58 ss.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem.

[32] G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia*, *Annali, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 1209.

[33] Come aveva sostenuto G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, cit., 38 ss.

[34] Riprendendo l'espressione di G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, cit., 1209.

[35] Queste affermazioni, peraltro, sono il frutto di una precisa scelta metodologica che, presupponendo l'inscindibilità del rapporto tra democrazia e rappresentatività, riscontra la difficoltà a ravvisare

Inoltre, tali problemi hanno assunto una maggiore portata nella misura in cui è stato censurato il ‹‹raccordo›› tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali previsto dagli artt. 10 e 12 Tue. Ciò in quanto, secondo una parte della dottrina, il parlamentarismo multilivello ha messo in luce l'impossibilità di costruire la democrazia rappresentativa sovranazionale solo mediante il rafforzamento del ruolo del PE, tanto da optare per il raccordo con le Assemblee nazionali e il loro apporto ‹‹rappresentativo››[36]. Vale a dire che, la creazione di un ‹‹parlamentarismo multilivello››, con la previsione di strumenti di cooperazione interparlamentare, ha fatto emergere ancora di più l'incapacità del Parlamento europeo di conferire da solo un'impronta democratica all'UE[37]. In altre parole, a causa delle permanenti questioni relative alla struttura e al funzionamento del PE, si è preferito scegliere la cooperazione con i Parlamenti nazionali che, come noto, sono dotati della tradizionale componente rappresentativa[38]; rimarcando, tuttavia, le contraddizioni connesse all'assimilazione del PE ad una istituzione parlamentare propriamente intesa. In tal verso il *deficit* democratico dell'UE non è stato risolto neanche dopo l'entrata in vigore degli artt. 10 e 12 Tue, perché tali disposizioni disciplinano un raccordo ‹‹anomalo›› e poco convincente secondo i tradizionali schemi della rappresentanza.

3. *(segue) L'ipotetica esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››: un'anomalia del recente tentativo di parlamentarizzazione*

Il dibattito richiamato acquista nuovamente rilievo perché la recente iniziativa di parlamentarizzazione dell'Unione sembra assumere l'esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››, riferendosi alle procedure previste dagli artt. 48 e 49 Tue[39].

In questo modo, è come se si escludesse la natura costituzionale dei Trattati europei; vale a dire che, ponendosi l'esigenza di specificare l'esistenza di talune ‹‹decisioni costituzionali›› non può conseguentemente riconoscersi tale qualificazione ai Trattati istitutivi.

---

l'esistenza di un sistema istituzionale europeo a sfondo democratico proprio per la mancanza di tale binomio cfr. G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2005, 1 ss. Secondo una certa prospettiva, infatti, il connubio tra democrazia e rappresentanza, seppur presente con diverse sfumature nei vari ordinamenti costituzionali nazionali, ha stentato a trovare una realizzazione sul piano europeo anche in ragione del fatto che l'unica istituzione in grado di affermarlo era il Parlamento europeo, il quale, però, nascendo in un'epoca nella quale era già in atto una crisi del parlamentarismo ha subito l'influenza di tale fenomeno, incorporando in sé, quindi, sin dalla sua nascita una endemica situazione di crisi cfr. G. AZZARITI, *L'eclissi del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 17 dicembre 2013, 1 ss.

[36] Giungono a tale conclusione, seppure ragionando in termini differenti, D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, 3/2015, 1 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 2 ss.; G. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, cit., 21 ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica europea*, in *Nomos*, 3/2015, 4 ss.

[37] C. PINELLI, op. ult. cit.,

[38] D. GRIMM, op. ult., cit. 4 ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, op., ult., cit., 7 ss.

[39] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

Ugualmente sarebbe da escludersi la ‹‹duplice›› dimensione dei Trattati europei, alludendo alla vigenza di un ‹‹Trattato costituzionale››[40]. Difatti, nel *Report* non si discorre della coesistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali›› e di altre disposizioni aventi matrice internazionale, come, viceversa, è stato espresso entro la teoria che assimila il Trattato di Lisbona ad un ‹‹Trattato costituzionale››[41].

Sicché, le riforme *in itinere* sembrano poggiare su una contraddizione, perché auspicano la maggiore partecipazione del PE nei procedimenti legislativi e decisionali senza, tuttavia, affrontare il problema della natura dei Trattati istitutivi, ma presupponendo soltanto l'esistenza di alcune ‹‹decisioni costituzionali››.

Da tale anomalia può verosimilmente farsi dipendere la ragione per cui la recente parlamentarizzazione degli assetti decisionali dell'UE non è stata subordinata all'attuazione dell'art. 10 Tue, bensì connessa alle esigenze sottese all'allargamento dell'Unione ai Paesi balcanici. Ossia, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella *governance* politica ed economica è considerato un traguardo indispensabile, utile per le procedure di adesione dei nuovi Stati richiedenti[42], e non per garantire il rispetto di un principio fondante dell'Unione europea, come quello enunciato all'art. 10 Tue. In altre parole, la parlamentarizzazione segue una direzione svincolata dall'attuazione dell'art. 10 Tue, a cui sembra non riconoscersi un rango superiore in ordine all'obiettivo del rafforzamento del ruolo del PE.

Tale *modus operandi* appare discutibile, perché tralascia che la costruzione della democrazia rappresentativa europea dovrebbe prima di tutto attuarsi in virtù della superiore portata di tale principio e poi, eventualmente, rispondere a scopi integrativi, quale la partecipazione di altri Paesi membri all'Unione europea. Ovverosia, la parlamentarizzazione dell'Unione avrebbe dovuto considerarsi una priorità rispetto a quanto previsto dall'art. 10 Tue, attribuendo, cioè, al principio rappresentativo natura costituzionale. Questa opzione di metodo, infatti, appare l'unica che consentirebbe di fondare il buon funzionamento dell'Unione sulla democrazia rappresentativa, perché al riconoscimento della natura costituzionale di tale principio conseguirebbe la sua vincolatività in sede di revisione dei Trattati. In altre parole, intraprendere un ‹‹nuovo›› processo di costituzionalizzazione dei Trattati avrebbe potuto significare una distinta vincolatività dell'art. 10 Tue in sede di ricorso all'art. 48 Tue, traducendosi nella previsione di un effettivo ruolo decisionale del Parlamento europeo nei processi legislativi e negli altri settori di competenza dell'UE. Del resto, come era stato autorevolmente sostenuto in occasione del progetto di Costituzione europea, solo la validità e la normatività di un testo costituzionale può garantire il rango gerarchicamente superiore delle sue norme[43]. Vale a dire che, soltanto l'adozione di una

---

[40] 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.

[41] Ibidem.

[42] Come evidenziano G. AMATO, op. ult. cit., 1 ss.; F. FABBRINI, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in https://csfederalismo.it/, 10 Novembre 2023.

[43] A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2/2009, 192 ss.; G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 4 ss.

Costituzione e la validità di una *Grundnorm* europea potrebbero ribaltare i presupposti fondativi dell'Unione[44], proprio perché ‹‹la validità di una Costituzione esprime il suo essere riconosciuta come regola di diritto, mentre la normatività esprime il suo essere riconosciuta come conforme a un modello assiologico››[45].

Viceversa, nei recenti progetti di modifica delle norme istitutive si muove da una visione differente, nel senso che si distacca l'attuazione del principio rappresentativo dalla sua ‹‹costituzionalizzazione››. A quest'ultimo riguardo, invero, non ci si riferisce solo all'assenza di prospettive che attengono all'adozione di una Costituzione vera e propria[46], ma anche al mancato riconoscimento del valore ‹‹materialmente costituzionale›› dei Trattati[47] , che avrebbe dovuto comportare l'attribuzione di tale rango ai principi democratici enunciati, compreso l'art. 10 Tue[48]. A sostegno di tali rilievi si può aggiungere che nella CSFUE non si rinviene alcuna menzione della questione relativa alla costituzionalizzazione dei Trattati, così come, durante tali riunioni plenarie, non è stata richiamata la vigenza di un testo ‹‹materialmente costituzionale››[49] rispetto all'esistenza di alcuni principi fondamentali dell'Unione, tra cui quello rappresentativo.

Analogamente, tale carenza è riscontrabile nella predisposizione del *Report* e nella Risoluzione del PE, in cui non vi è traccia della natura ‹‹costituzionale›› dell'art. 10

---

[44] Parlava di *Grundnorm* europea seppure evidenziando le difficoltà di trasporre tale concetto in sede europea A. BARBERA, *Esiste una Costituzione europea?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 71 ss. secondo l'A. "sia Kelsen sia Schmitt distinguono (..) la costituzione dalla legge costituzionale. L'Unione europea non ha certamente una legge costituzionale formale definibile- per la procedura di approvazione- di rango costituzionale, ma questo non esclude che essa possa avere una costituzione". In base a tale rilievo si afferma che la *Grundnorm* europea "si situa nell'incrocio delle volontà degli Stati e che essa comunque rende efficace nel suo complesso l'ordinamento comunitario".

[45] M. DOGLIANI, *Validità e normatività delle Costituzioni (a proposito del programma di Costituzionalismo.it)*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2004, 4 ss.

[46] Richiamando l'opzione di metodo impiegata da 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*, cit., 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, Suhrkamp*, 2012, 357 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. F. 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 *Astrid-online*, 2009; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?* Firenze, 2008; F. SORRENTINO, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, 1 ss.

[47] Richiamando la teorizzazione impiegata per l'adozione di una Costituzione europea da A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 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 ss.; J. ZILLER, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, *cit.*, 875 ss.

[48] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[49] Richiamando la tesi di A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 469 ss.

Tue. Piuttosto, nel *Report* prevale la preoccupazione di specificare l'esistenza di alcune procedure costituzionali, come se volesse indirettamente affermarsi che i Trattati europei non presentino una natura né formalmente né materialmente costituzionale.

Probabilmente, fino a quando non si tornerà a conferire importanza alla complementarità tra il processo di costituzionalizzazione e quello di parlamentarizzazione dell'Unione il rischio sarà quello di considerare l'art. 10 Tue soltanto ‹‹evocativo››[50], rapportando così la parlamentarizzazione dell'Unione ad obiettivi di altro genere, come ad esempio la partecipazione di altri Stati membri. Nel senso che, senza la costruzione di un modello di democrazia costituzionale europea non potrà neppure verificarsi un cambiamento del ruolo decisionale del Parlamento europeo. Vale a dire che, difficilmente potrà realizzarsi il rafforzamento delle funzioni dell'Assemblea europea qualora non si legittimi costituzionalmente la rappresentatività del Parlamento europeo. In altre parole, finché le riforme *in itinere* non sviluppano una connessione tra democrazia costituzionale e democrazia rappresentativa appare complicato assicurare la preminenza del PE nell'ordinamento europeo.

Tale anomalia potrebbe considerarsi anche più critica rispetto a quanto accadde a *Laeken*, allorquando la carenza di democraticità delle decisioni era stata affrontata puntando l'accento sulla inscindibilità tra costituzionalizzazione e parlamentarizzazione quali componenti indispensabili per la legittimazione dell'Unione europea[51]. Infatti, prima che emergessero le contraddizioni relative all'adozione della Costituzione europea, in quella occasione si mise l'accento sull'importanza di assicurare il coinvolgimento decisionale del PE, considerando la democrazia rappresentativa un principio fondante e altresì ‹‹costituzionale›› dell'Unione[52].

Allo stato attuale, al contrario, permangono dubbi sull'eventualità di riprendere tale direzione seguita con la Convenzione di *Laeken*, alla luce dell'espresso e discutibile riconoscimento della dimensione costituzionale dei Trattati limitatamente al carattere procedurale di alcune norme, pretermettendo così l'importanza di riconoscere un valore

[50] Questo ragionamento muove dalle tesi sviluppate in occasione dell'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in cui si pose l'accento sulla difficoltà di ravvisare un superiore rango e una vincolante efficacia di tali norme in assenza di una sua relativa "costituzionalizzazione". Nel senso che, è l'esistenza di una Costituzione e, dunque, di una Carta dei diritti di tale natura a garantirne non soltanto un valore "evocativo" o "descrittivo" ma anche una prevalenza sulle altre norme europee cfr. G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2000, 39 ss.; R. BIN, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2020, 867 ss.; C. DE FIORES, *Diritti e giurisdizione nell'Unione europea*, in *Democrazia e Diritto*, 3-4/2011, 251 ss.; G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, in ID. (a cura di), *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, 489 ss.; D.GRIMM, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003, 5 ss.; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2001, 193 ss.; C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato..a un incerto presente?*, Relazione al Convegno su *I Diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme e regole e vincoli di sistema*, Reggio Calabria 2011, consultabile sul sito www.gruppodipisa.it, 2012, 1 ss.

[51] A. RUGGERI, *Se e in che senso è appropriato discorrere di una costituzionalizzazione dell'Unione europea?*, cit., 70 ss.

[52] Ibidem.

costituzionale ai principi fondamentali, come quello rappresentativo, al fine di colmare il perdurante *deficit* democratico dell'UE.

Infine, un ulteriore aspetto critico può ravvisarsi nella volontà di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo non associando tale obiettivo a proposte di modifica riguardanti la sua rappresentatività. A quest'ultimo riguardo ci si riferisce alla difficoltà di riconoscere un ruolo di intermediazione ai partiti politici europei[53], nonché alla mancata approvazione di una legge elettorale omogenea per gli Stati membri[54]; caratteristiche essenziali ad assicurare la piena legittimazione e la funzionalità dell'Assemblea europea secondo i criteri di funzionamento del Parlamento[55].

Per certi versi, tali problemi erano stati, superati all'interno della Dichiarazione di *Laeken*, quando si scelse di basare la costruzione della democrazia europea sul consolidamento del parlamentarismo multilivello[56]. Per meglio dire, si ricorse all'*escamotage* di raccordare il PE ai Parlamenti nazionali, non proponendo modifiche sulle condizioni che legittimano la rappresentanza del Parlamento europeo.

Nonostante tale scelta fu censurata[57], dall'altro vuole rimarcarsi come sin da *Laeken* era stata evidenziata la difficoltà di fondare la democrazia europea unicamente sul rafforzamento del ruolo del PE, ossia qualora non si fosse modificata prima la struttura e la natura dell'Assemblea europea[58]. Questa condizione ostativa, viceversa, non sembra essere stata ravvisata nell'ambito delle riforme *in itinere*, il cui principale

[53] Sul carattere ambivalente riscontrato nel ruolo dei partiti politici europei la letteratura è assai ampia, soprattutto perché analizza tale problema anche rispetto alla crisi dei partiti politici in alcuni Stati membri. *Ex multis* si veda G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, 1777 ss.; A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti ed integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015, 4 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. III, t. 2, Milano, 2008, 613 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, 357ss.; J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari 2012.; I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo, Analisi e prospettive*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Anno V, Bari, 2012, 210 ss.; V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 946 ss.; C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, 1/2021, 551 ss.; F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici a livello europeo"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2008, 561 ss..

[54] *Ex multis* si veda B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Milano, 2005; A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 9/2009; D.M. FARRELL - R. SCULLY, *Representing Europe's citizens? Electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford, 2007; F. LANCHESTER, *Parlamento europeo: in progetto di procedura uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1987, 148; N. LUPO, *Pnrr e cicli politico-elettorali tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 28/2023, ix ss.; G. PICCIRILLI, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium Iuris*, 12/2019, 1430 ss.; A. RAZZA, *Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una «legge elettorale europea»*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2013, 881 ss.; G. STROZZI- R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale*, Torino, 2019, 85 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta on-line*, 1/2019, 20 ss.

[55] Come evidenziava G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, cit., 40 ss.

[56] Cfr. https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_it.pdf

[57] Sul punto si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo § 2.

[58] A. D'ATENA, op ult. cit., 193 ss.

obiettivo è quello di garantire la maggiore partecipazione del PE nella *governance* europea omettendo di esaminare i profili connessi alla sua capacità rappresentativa. Peraltro, a differenza di *Laeken*, non si punta neppure al raccordo del PE con i Parlamenti nazionali, contribuendo in questo modo ad accentuare l'incertezza sulla direzione seguita nella recente parlamentarizzazione dell'Unione.

4. *La controversa natura parlamentare della procedura ordinaria di revisione dei Trattati*

Le recenti questioni relative alla parlamentarizzazione dell'UE si riflettono in forma più accentuata nell'ambito del procedimento di revisione dei Trattati europei, in quanto l'art. 48 Tue è stato definito una ‹‹decisione costituzionale››[59].

Come noto, sin dall'adozione del Trattato di Lisbona, la procedura di revisione fu quella in cui ‹‹più si misurarono le ambizioni costituzionali››[60] dell'Unione, perché la previsione degli aggravi procedimentali, presenti nella procedura ordinaria, rimarcavano la sua ‹‹vocazione›› costituzionale[61]. Per meglio dire, nonostante il formale abbandono del progetto di Costituzione europea, continuò ad alimentarsi un dibattito successivo all'elaborazione dell'art. 48 Tue incentrato sull'esistenza di una procedura di natura costituzionale[62]. Più precisamente, si addussero motivazioni tali da sostenere l'esistenza di una procedura di tale natura, specialmente ipotizzando la vigenza di un testo ‹‹materialmente costituzionale››[63]. In quest'ottica, infatti, in virtù del loro inserimento in un testo ‹‹materialmente›› costituzionale, gli aggravi procedimentali erano stati assimilati a quelli di una procedura di revisione di una Costituzione[64]. Infatti, si esaltava la connessione tra gli aggravi e le funzioni delle Assemblee parlamentari in tale *iter* procedurale, nel senso di evidenziare l'importanza delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona che riguardavano la valorizzazione della democrazia rappresentativa in tale

[59] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[60] L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astrid-online*, 22/2010, 1.

[61] Rimarcavano tale presupposto seppure muovendo da distinti ragionamenti M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 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.; 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 sitowww.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.

[62] È necessario sottolineare che tale dibattito era stato influenzato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo cui le procedure di revisione dei Trattati non erano regolate esclusivamente dalle norme di diritto internazionale pubblico ma anche dalle norme di diritto costituzionale cfr. Corte di giustizia, 23 febbraio 1988, *Regno Unito c. Consiglio* C_68/86 ; Corte di giustizia sentenza 9 Agosto 1994, *Francia c. Commissione* C-327/91; Corte di giustizia sentenza 12 Novembre 1996, *Regno Unito c. Consiglio*, C-84/94.

[63] A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, cit., 470 ss.

[64] Ibidem.

procedimento[65]. Per meglio dire, muovendo dagli artt. 10 e 12 Tue[66], si sostenne che anche nell'art. 48 Tue poteva scorgersi un ruolo più propositivo e finanche ‹‹oppositivo›› del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali assicurando così un fondamento rappresentativo a tale decisione[67].

In una posizione intermedia si poneva la tesi che ravvisava nel Trattato di Lisbona la vigenza di un ‹‹Trattato costituzionale›› [68], ossia un testo in cui coesistevano istituti di diritto internazionale ed elementi propri del diritto costituzionale[69]. In tale teorizzazione si evidenziava che la procedura di revisione dei Trattati rifletteva una duplice dimensione, costituzionale ed internazionale, dal momento che gli aggravi procedimentali deponevano per la prima accezione, mentre la ratifica e l'autorizzazione richiamavano la seconda qualificazione[70]. Tale scissione condizionava anche la parlamentarizzazione di tale procedura perché la ‹‹fase comunitaria›› [71] assecondava un maggiore coinvolgimento del PE e dei Parlamenti nazionali, a differenza della fase di discussione ed approvazione delle modifiche che restava di competenza delle istituzioni governative e tecnocratiche[72].

Tali considerazioni, tuttavia, acquistarono tutt'altro tenore allorquando si evidenziò l'impossibilità di ravvisare nel Trattato di Lisbona una Costituzione vera e propria[73]. Infatti, laddove si rimarcò l'inesistenza di una Costituzione europea si evidenziò l'incerto accostamento della procedura di revisione dei Trattati ad una procedura di revisione costituzionale, in quanto i suoi aggravi non rappresentavano la

---

[65] Ibidem.

[66] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[67] Ibidem.

[68] M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), cit., 5199 ss.; B. DE WITTE, *Entrata in vigore e revisione del Trattato costituzionale*, cit.,101 ss.; M. FIORAVANTI, *Un Ibrido tra Trattato e Costituzione*, cit., 7 ss.

[69] Ibidem.

[70] M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), *cit.*, 5199 ss.;

[71] Ibidem.

[72] Ibidem.

[73] *Ex multis* G. AMATO, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, cit., 1 ss.; G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima*, cit., 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 FIORES, *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.F. 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 *Astrid-online*, 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.

‹‹causa della rigidità››[74] dei Trattati. Senza voler entrare nel merito di un dibattito assai vasto, è noto che con ‹‹causa della rigidità›› si allude all'individuazione del ‹‹fondamento (e cioè la causa) della rigidità della Costituzione››[75] che, secondo autorevole dottrina, è rintracciabile ‹‹nella esplicita previsione di un procedimento speciale di revisione costituzionale››[76]. 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››[77].

Non solo, è altrettanto noto che le fasi del procedimento di revisione della Costituzione, in particolare dell'art. 138 Cost, sono state strutturate per assicurare la centralità del Parlamento in tale decisione[78]. Ovvero, gli aggravi e i *quorum* deliberativi sono articolati in modo che il rispetto della rigidità costituzionale dipenda principalmente dalla decisione parlamentare, da cui conseguirà la prevalenza del mutamento sulla stabilità del testo fondamentale[79].

Da tali fondamenti, è stata sviluppata la tesi che evidenzia il discutibile accostamento del ruolo del Parlamento europeo nell'art. 48 Tue al ruolo dei Parlamenti

[74] Riprendendo quanto sostenuto da S. CICCONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 5-6.

[75] 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*, XIII, Torino, 1997, 307 ss.; P. BARILE- U.DE SIERVO, *Revisione costituzionale (voce)*, in *Novissimo digesto italiano*, XV, Torino, 1968, 773 ss.; S. BARTOLE, *Costituzione, (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 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 *Enciclopedia del Novecento*, 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.

[76] S. CICCONETTI, *op. ult, cit*., 2. Di contrario avviso è 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".

[77] S. CICCONETTI, op. ult, cit., 2-3.

[78] Nella Commissione Forti, infatti, si rimarcò che "le deliberazioni assembleari avrebbero assicurato un procedimento più articolato e di maggior durata idoneo a consentire una più ampia riflessione sulla modifica della Costituzione" cfr. M.S. GIANNINI, *Potere costituente-Costituzione rigida o flessibile*, in *Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Relazione all'Assemblea costituente, Volume I, Roma, 1946, 42 ss. Sul tema si veda altresì C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 187 ss.; A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 703 ss.; F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 22 ss.

[79] A. PIZZORUSSO, op. ult. cit., 706 ss.; F.R. DE MARTINO, op. ult. cit., 22 ss.

nel procedimento di revisione costituzionale, ponendo l'accento sulla carenza della componente rappresentativa nella procedura di revisione dei Trattati[80].

5. (segue) *La parziale discrezionalità del PE nell'attivazione della procedura ordinaria*

Alla luce di quanto esposto, si pone il problema di accertare se alcuni emendamenti *in itinere*, contenuti nella Risoluzione del PE, possano giustificare un'interpretazione ‹‹parlamentare›› dell'art. 48 Tue, consentendo di giustificare la sua assimilazione ad una ‹‹decisione costituzionale››.

È noto che l'art. 48 Tue riconosce al Parlamento europeo il potere di presentare progetti intesi a modificare i Trattati istitutivi[81]. Inoltre, ‹‹qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il Presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione››[82].

Sicché, nella fase dell'iniziativa le funzioni del PE sono distinguibili in due momenti: il primo attiene alla predisposizione del progetto di modifica delle norme primarie, mentre il secondo riguarda la richiesta di convocazione della Convenzione al Consiglio dell'UE. In entrambi i casi può parlarsi di un potere ‹‹propositivo›› del PE, inteso in un'accezione positiva nella misura in cui si ravvisi un suo ruolo d'impulso parificato a quello della Commissione e al Governo di qualsiasi altro Stato membro[83].

Peraltro, il potere di iniziativa parlamentare potrebbe acquistare una distinta incisività qualora fosse approvato l'emendamento riguardante l'art. 17 Tue, che mira ad attribuire i poteri di nomina del Presidente della Commissione europea- denominata Esecutivo europeo- al Parlamento europeo e non più al Consiglio europeo[84]. Ossia, il Parlamento europeo potrà nominare e, pertanto, subordinare alla sua volontà la composizione della Commissione attivando un rapporto più stringente con il Presidente della Commissione stessa. Difatti, insieme all'emendamento proposto per l'art. 234 Tfue, tali modifiche consentirebbero al PE di adottare una mozione di censura individuale contro un Commissario, delineando così una sorta di ‹‹rapporto più stringente›› tra l'Esecutivo europeo e l'Assemblea sovranazionale[85]. Pertanto, qualora

[80] In particolare, B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, 2020, 31 ss. distingue il grado di coinvolgimento delle assemblee parlamentari nel procedimento di revisione costituzionale a seconda dei modelli regionali o federali "deboli" o di modelli federali "forti", rimarcando come nonostante tali singolarità non è possibile ravvisare uno schema decisionale parlamentare nell'art. 48 Tue.

[81] Paragrafo 2 art. 48 Tue.

[82] Paragrafo 3 art. 48 Tue.

[83] B. GUASTAFERRO, *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, 186 ss.

[84] L'emendamento è consultabile su www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.pdf

[85] Su tale aspetto è stata finanche prospettata l'eventualità di istituire un sistema bicamerale da P. SCARLATTI, *Note sulla riforma istituzionale dell'Unione europea alla luce della recente proposta di revisione dei Trattati del Parlamento europeo*, cit., 225 ss.

fossero approvate tali revisioni si potrebbe delimitare la costruzione di un rapporto che evochi un sistema parzialmente bicamerale tra le due Istituzioni europee[86].

I riflessi di tali modifiche sull'art. 48 Tue potrebbero prospettarsi nel senso che la Risoluzione parlamentare andrebbe ad essere coadiuvata o, meglio ancora, ‹‹rafforzata›› dalla medesima proposta della Commissione. In altre parole, se si instaurasse un rapporto fiduciario tra Commissione e PE, tale novità potrebbe riverberarsi anche sul potere di iniziativa del Parlamento europeo mediante un suo ‹‹rafforzamento››, allorquando la medesima proposta di revisione sia presentata pure dalla Commissione. In questo senso il rapporto fiduciario potrebbe interpretarsi come un possibile fattore di condizionamento della volontà del Consiglio, che si troverà di fronte ad una proposta ‹‹rafforzata›› di revisione dei Trattati.

A ben riflettere, tuttavia, poiché la modifica degli artt. 17 Tue e 234 Tfue non è stata espressamente posta in relazione con la procedura di revisione, tali novità potrebbero assumere una portata differente, nella misura in cui i progetti di revisione siano sottoposti all'esame del Consiglio, che a sua volta li trasmetterà al Consiglio europeo. Vale a dire che, pure qualora si approvasse la riforma degli artt. 17 Tue e 234 Tfue, il rapporto di fiducia o di sfiducia tra il PE e il Presidente della Commissione esulerebbe dal campo di applicazione dell'art. 48 Tue, dal momento che nella fase dell'iniziativa di revisione dei Trattati i poteri decisionali, ovvero quelli relativi all'esame di tali progetti, sono riservati al Consiglio e al Consiglio europeo e non anche alla Commissione.

Inoltre, la subordinazione della proposta parlamentare alla volontà del Consiglio europeo consente di segnalare un'evidente anomalia dell'assimilazione dell'art. 48 Tue ad una procedura di revisione costituzionale. Invero, notoriamente, l'iniziativa parlamentare non è condizionata dalla volontà del Governo. Anzi, come si affermò rispetto all'art. 138 Cost, il Governo è addirittura ‹‹estraneo (…) alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana››[87]. Difatti, nella procedura di revisione costituzionale, l'iniziativa governativa era stata pensata come un'attività circoscritta all'attivazione dell'*iter* senza alcuna rilevanza nelle fasi successive contraddistinte dalla centralità del ruolo del Parlamento[88]. Ecco perché, quando le Camere trasmettono il progetto di revisione alle commissioni competenti, questo passaggio dalla fase dell'iniziativa a quella dell'esame in Commissione è pur sempre appannaggio della discrezionalità assembleare.

Viceversa, l'art. 48 Tue disciplina tutt'altro procedimento, nel senso che i progetti di revisione dei Trattati sono esaminati dal Consiglio che, a sua volta, provvede a trasmetterli al Consiglio europeo decidendo se e quando dare seguito alla proposta di

[86] Ibidem.

[87] Riprendendo la nota espressione di P. CALAMENDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, III, 1947, 2.

[88] Analizza criticamente tale aspetto in base a quanto è accaduto nelle più recenti revisioni costituzionali F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2 ss.

attivazione della procedura da parte del Parlamento europeo[89]. In questi termini, appare evidente che la volontà parlamentare è limitata dal Consiglio e dal Consiglio europeo.

A ciò può aggiungersi un'ulteriore anomalia nell'assimilare l'art. 48 Tue ad una decisione costituzionale. Come noto, nella procedura di revisione costituzionale l'iniziativa è strutturata in modo da riprodurre la centralità o quantomeno la preminenza parlamentare nell'ambito di tale decisione. Si pensi, ad esempio, all'art. 138 Cost, che riserva anche ai singoli parlamentari il potere di ricorso a tale procedura, cioè, *uti singuli* e non al *plenum*. La *ratio* sottesa a tale scelta è rinvenibile nel dibattito costituente allorquando si rimarcò che l'iniziativa della revisione avrebbe dovuto rispecchiare la rappresentatività di tale potere, che legittima i singoli parlamentari a ricorrere all'art. 138 Cost[90].

Tale rilievo denota una differenza tra l'art. 48 Tue e la procedura di revisione costituzionale, perché nella procedura di revisione dei Trattati non è disciplinata la possibilità per i singoli componenti del PE di sottoporre al Consiglio progetti di revisione dei Trattati europei. Più precisamente, tale dissonanza riporta in auge il problema della natura del Parlamento europeo, che nell'ambito della procedura di revisione dei Trattati non è considerato come un Parlamento tradizionalmente inteso, ovvero dotato della rappresentatività, ma come un soggetto parificabile alla Commissione. Vale a dire che, non riconoscendo ai singoli parlamentari europei il potere di iniziativa nell'ambito del procedimento di revisione è come se indirettamente si avvalorasse l'idea di una loro diversa carica rappresentativa rispetto ai componenti di un'Assemblea parlamentare tradizionale. Eppure, l'art. 10 Tue potrebbe giustificare tale soluzione, dal momento che, se il buon funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa a maggior ragione la revisione relativa al funzionamento dell'ordinamento europeo dovrebbe basarsi sulla prevalente iniziativa del Parlamento europeo, non solo in quanto *plenum* ma anche *uti singoli*. Peraltro, tale questione persiste pure nelle riforme *in itinere,* considerato che non è stato proposto alcun emendamento relativo al paragrafo 1 dell'art. 48 Tue, tale da evidenziare un elemento ulteriore di scostamento della procedura ordinaria di revisione dei Trattati da una vera e propria ‹‹decisione costituzionale››.

6. *(segue) La limitata partecipazione del Parlamento europeo all'organo della Convenzione*

Il paragrafo 3 dell'art. 48 Tue disciplina la convocazione della Convenzione da parte del Presidente del Consiglio europeo. Difatti, ‹‹qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione adotti a maggioranza

[89] B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei Trattati,* cit., 186 ss.

[90] A. PIZZORUSSO, op. ult. cit., 706 ss.; F.R. DE MARTINO*, Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, cit., 22 ss.

semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte››[91], quest'ultime saranno discusse in sede di Convenzione.

Tale disposizione, pertanto, prevede che il Parlamento europeo eserciti funzioni di natura consultiva, dal momento che dovrà essere consultato in ordine alla decisione del Presidente del Consiglio europeo di convocare la Convenzione[92]. Ancora, la mancata convocazione della Convenzione è, sì subordinata alla decisione del Consiglio europeo, ma a condizione della previa approvazione del PE[93].

Di modo che, può rimarcarsi un ruolo consultivo dell'Assemblea parlamentare rispetto alla decisione del Consiglio di convocare o meno la Convenzione[94].

In tale ruolo consultivo potrebbe rinvenirsi l'esercizio di una funzione di ‹‹indirizzo e di controllo››[95] del Parlamento europeo. Ossia, muovendo da quanto è stato sostenuto da autorevole dottrina, il ruolo del PE rispecchierebbe la recente tendenza, emersa anche a livello nazionale, secondo cui i Parlamenti sono divenuti ‹‹organi costituzionali di controllo››[96]. Il potere di controllo non è da relegarsi ad una ‹‹limitazione››[97] del ruolo parlamentare perché si identifica nella nozione di ‹‹influenza››[98], secondo cui la discussione parlamentare ‹‹si diffonde nel sistema (..) (secondo la fortunata intuizione di Rescigno) e il comportamento degli altri attori non può non tenerne conto››[99]. Vale a dire che, la discussione del Parlamento europeo ‹‹influenza›› la Commissione e il Consiglio affinché debbano tenerne conto in sede di decisione[100].

Tale ‹‹influenza›› potrebbe riscontrarsi anche in sede di Convenzione. Più in particolare, tale organo potrebbe rispecchiare l'attuazione degli artt. 10 e 12 Tue garantendo il raccordo tra le Assemblee parlamentari finalizzato a rafforzare la dimensione rappresentativa della procedura di revisione dei Trattati, dal momento che è prevista la partecipazione anche dei rappresentatati dei Parlamenti nazionali[101]. A tal proposito è stato ulteriormente evidenziato che ‹‹la stessa Convenzione è stata un esperimento coraggioso di modifica della procedura di revisione dei Trattati, sebbene non abbia formalmente modificato la procedura esistente ma si sia soltanto sommata ad essa. (..) Si potrebbe guardare all'esperimento della Convenzione, fra le altre cose, come ad uno sforzo di affrontare i due aspetti problematici più sopra richiamati – il *deficit* democratico e l'eccessiva fragilità- con il massiccio coinvolgimento dei membri del parlamento nazionale nella Convenzione››[102].

---

[91] Art. 10 Tue paragrafo 3.

[92] Così B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2005, 49 ss.

[93] Art. 48 Tue paragrafo 3.

[94] B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei Trattati*, cit., 188 ss.

[95] Riprendendo la teoria di A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1/2017, 2 ss.

[96] Ibidem.

[97] Ibidem.

[98] Ibidem.

[99] Ibidem, 2 ss.

[100] Ibidem.

[101] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit. 2 ss.

[102] B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, cit., 49.

Inoltre, le funzioni attribuite alla Convenzione potrebbero considerarsi rilevanti se si assume che in tale sede possa contemplarsi la discussione e l'emendabilità dei progetti di modifica dei Trattati[103]. Per meglio dire, seppure l'art. 48 Tue non preveda espressamente in capo al PE un potere di emendamento, può ipotizzarsi che la funzione della Convenzione sia quella di assicurare un dibattito sulle revisioni delle norme istitutive anche allo scopo di discutere e di predisporre gli emendamenti da trasmettere alla Conferenza[104]. Per questo motivo, verosimilmente, è stato sottolineato che la partecipazione del Parlamento europeo, con il raccordo dei Parlamenti nazionali, conferisce un'impronta più democratica a tali scelte, laddove si sottolinea che l'esclusione della convocazione della Convenzione è stata subordinata alla previa approvazione del Parlamento europeo[105]. In altre parole, potrebbe ravvisarsi l'esistenza di una decisione costituzionale in base al ruolo partecipativo del PE, sia nella convocazione sia nella Convenzione, tale da consentire la sua discussione in merito alle proposte di modifica dei Trattati istitutivi.

Vero è, tuttavia, che tali argomenti si prestano ad essere richiamati anche in un'altra prospettiva, entro cui può rimarcarsi l'impossibilità di assimilare il ruolo del Parlamento europeo a quello dei Parlamenti nelle procedure di revisione costituzionale. Infatti, nelle procedure di revisione delle Costituzioni non si ravvisano funzioni di ‹‹indirizzo o di controllo›› dei Parlamenti sull'attività dei Governi in sede di Convenzione, ma piuttosto si prevede la centralità decisionale dell'Aula rispetto all'Esecutivo in merito alle modifiche dei testi fondamentali[106]. Tale osservazione può essere più diffusamente declinata rispetto alla convocazione della Convenzione e al suo funzionamento. In particolare, la convocazione della Convenzione non rispecchia le dinamiche procedurali che contraddistinguono una procedura di revisione costituzionale, dal momento che non è il Parlamento europeo a disporre la convocazione di tale organo, ma è pur sempre il Consiglio europeo a decidere in ordine a tale eventualità. Peraltro, anche nell'ipotesi in cui si approvasse la modifica degli artt. 17 Tue e 234 Tfue il discorso resterebbe immutato, perché non si realizzerà un rapporto di ‹‹fiducia›› tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo, ma tra PE e Commissione.

Ancora, tali rilievi si prestano ad accentuare la loro portata problematica se si pone attenzione alla composizione della Convenzione e ai poteri del PE in tale organo. Vale a dire che, quando si provò a ravvisare nella Convenzione che elaborò il progetto di Costituzione europea l'esistenza di una Costituente, si censurò subito tale assimilazione a causa della scarsa preminenza della decisione parlamentare in tale sede[107]. Più precisamente, è noto che le Assemblee costituenti che elaborarono i testi

[103] Ibidem.

[104] Ibidem.

[105] A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit. 3 ss.

[106] Così, più di recente, F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, cit., 2 ss.

[107] Giungono a tale conclusione partendo da presupposti differenti M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: "come se" si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 439 ss.; A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2/2009, 193 ss.; A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, 613 ss.

costituzionali furono contraddistinte dalla legittimazione democratica[108], ma quest'ultima caratteristica non era rinvenibile nella Convenzione che predispose il progetto di Costituzione europea[109]. Dimodoché, le stesse anomalie sollevate in occasione della Convenzione di *Laeken* sono persistite anche quando si decise di inserire la Convenzione nella procedura *ex* art. 48 Tue, formata non soltanto dal PE ma dai rappresentati dei Capi di Stato, di Governo e da quelli della Commissione[110].

Sicché, nell'ambito della Convenzione può eccepirsi l'assenza di una dimensione puramente compromissoria, tipica del paradigma procedurale dei Parlamenti; o meglio, si tratta piuttosto di una componente compromissoria di altra natura, riconducibile all'accordo tra rappresentanti governativi e quelli parlamentari in cui il consenso sulle riforme dei Trattati non proviene dalla dialettica parlamentare. Infatti, non è il Parlamento europeo, quale *plenum*, a partecipare alla Convenzione, ma sono i suoi rappresentanti. In questo modo si limita ‹‹la forza del Parlamento››[111] ad una sua più ridotta composizione; vale a dire che, l'Assemblea europea adatta i suoi schemi procedurali assecondando la composizione della Convenzione, in cui è prevista per l'appunto la presenza dei rappresentanti governativi e tecnocratici.

Ecco perché, quando ‹‹la convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli stati membri››[112] può rilevarsi l'impossibilità di ricondurre tale atto alla esclusiva discrezionalità del Parlamento europeo, in quanto tale consenso è raggiunto sulla base di un comune accordo tra l'Assemblea rappresentativa e le altre Istituzioni richiamate. Questa scelta appare inammissibile se si pensa alla prima fase deliberativa del procedimento di revisione previsto dall'art. 138 Cost, in cui, notoriamente, la Commissione in sede referente predispone il testo di modifica della Costituzione, in modo che le Camere possano approvarlo dopo la discussione tra le diverse forze politiche[113]. In questo caso la decisione è completamente frutto della discrezionalità del Parlamento, che ricopre un ruolo centrale rispetto all'eventualità di procedere alla seconda deliberazione[114]. Viceversa, nell'approvazione della raccomandazione *ex* art. 48 Tue il Parlamento europeo partecipa e non decide autonomamente sulla trasmissione delle modifiche alla Conferenza, impedendo di accostare tale procedura ad una decisione costituzionale, come previsto nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*››.

Infine, una scarsa incidenza può attribuirsi al Punto 9 della Risoluzione del PE, in cui si richiede che ‹‹la Convenzione, oltre alle proposte illustrate nella presente risoluzione e riportate in allegato, dibatta in merito alla suddivisione delle materie tra il Tue e il Tfue, allo scopo di far fronte alla difficoltà di modificare il diritto

[108] Come evidenziato, per analizzare la Convenzione di Laeken, da A. D'ATENA, op. ult., cit., 193 ss.
[109] A. D'ATENA, op. ult., cit., 193 ss.
[110] Ibidem.
[111] Riprendendo l'espressione impiegata in altro contesto da L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Annali Storia d'Italia*, cit., LVIII ss.
[112] Art. 48 Tue paragrafo 3
[113] Riprendendo la più recente analisi di F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, cit., 18 ss.
[114] A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, cit., 706 ss.

dell'Unione››[115]. Si tratta, per l'appunto, di una ‹‹richiesta›› di discussione e non di una decisione del PE autonomamente rilevante in sede di Convenzione, tale da condizionare la discrezionalità del Presidente del Consiglio europeo e dei rappresentanti della Commissione. Pertanto, può evidenziarsi una ulteriore e netta discordanza con i poteri deliberativi riconosciuti ai Parlamenti nelle fasi di predisposizione del testo di modifica delle disposizioni costituzionali, in quanto in tali procedimenti le funzioni assembleari non sono circoscritte ad una mera ‹‹richiesta››, ma ad una autonoma decisione dell'Aula circa l'approvazione delle modifiche da approvare nella seconda deliberazione.

7. *(segue) L'assenza del Parlamento europeo nella Conferenza sulle modifiche da approvare*

La procedura ordinaria di revisione dei Trattati europei appare difficilmente assimilabile ad una procedura di revisione costituzionale, anche richiamando il ruolo della Conferenza. Come noto, il Presidente del Consiglio convoca la Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri ‹‹allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai Trattati››[116].

Da tale disposizione può evidenziarsi l'assenza della partecipazione del Parlamento europeo a tale organo avente una esclusiva composizione governativa.

Questa carenza di un ruolo del Parlamento europeo nella Conferenza spinge a ravvisare un'evidente contraddizione con le procedure di revisione costituzionale, tale da impedire l'accostamento dell'art. 48 Tue ad una decisione costituzionale. Ciò in quanto nella Conferenza il Parlamento europeo né concorre né partecipa alla discussione sulle modifiche dei Trattati. In questo modo la Conferenza disattende l'attuazione dell'art. 10 Tue. A tal proposito, bisogna sottolineare che la Conferenza è stata oggetto di discussione nelle proposte di revisione dei Trattati solo riguardo alla regola del ‹‹comune consenso›› e non anche per la partecipazione del PE. Nel senso che, durante le riunioni plenarie della CSFUE si è affrontato unicamente il problema della sostituzione dell'unanimità con la maggioranza qualificata, allo scopo di adattare tale procedura alle esigenze sottese all'adesione dei Paesi dell'est europeo e delle zone balcaniche all'UE[117]. Per meglio dire, al fine di consentire un più celere adeguamento

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

[116] Paragrafo 4 art. 48 Tue.

[117] Invero, si tratta di un tentativo risalente, dal momento che già in altre occasioni si è discusso di tale eventualità. Per meglio dire, come evidenziato da una parte della dottrina, la dicotomia tra unanimità e maggioranza qualificata rappresenta da tempo il *punctum dolens* del processo di integrazione europea. Ciò in quanto la *ratio* sottesa alla regola dell'unanimità in sede decisionale costituisce l'espressione della volontà di assicurare che le modifiche significative, riguardanti cioè alcuni settori importanti dell'Unione europea, ottenessero il consenso unanime da parte di tutti gli Stati. In questo modo, si sarebbe garantita la costruzione di un'Europa ad "una velocità", mediante un processo di integrazione omogeneo. Vero è che la regola dell'unanimità era stata prevista allorquando le Comunità europee erano composte da un numero di Stati membri molto più esiguo rispetto a quanto accade attualmente. Ecco perché, anche nella più recente Conferenza sul futuro dell'Unione si è ribadito che le sfide dell'Europa consistono anche nell'allargamento alla partecipazione ad altri Stati. E, di conseguenza, la regola dell'unanimità è stata giudicata non più idonea ad assicurare un meccanismo decisionale conforme all'eventuale adesione di nuovi Paesi membri e ai cambiamenti registratesi nello spazio sovranazionale. Su tali aspetti si veda G.

delle norme istitutive a tali sopravvenuti obiettivi, è stato auspicato un superamento della regola del comune consenso per introdurre la maggioranza qualificata e ‹‹snellire›› la procedura. Questa proposta, però, non è stata condivisa nel *Report* ‹‹*Sailing on high seas: reforming and enlarging for the for 21 century*››[118] perché, secondo il Comitato degli esperti, nella procedura di revisione ordinaria bisogna rispettare il comune consenso, definito immediata espressione di tale decisione costituzionale[119]. In altre parole, è come se il comune consenso fosse stato inteso come l'aggravio che legittima l'assimilazione di tale procedura ad una decisione costituzionale, tale non consentire la maggioranza qualificata in tale *iter*.

Seppure questa scelta si presta ad essere interpretata favorevolmente, nell'ottica del rispetto degli aggravamenti che tradizionalmente contraddistinguono una procedura di revisione costituzionale[120], dall'altro, però, può essere criticata nella misura in cui non si pone in connessione il comune consenso alla decisione del Parlamento europeo. Vale a dire che, la questione dell'aggravio relativo al comune consenso è stato richiamato nel *Report*, ma anche nella CSFUE, come un elemento non propriamente rispondente alla dimensione costituzionale, ma piuttosto a quella relativa al processo di integrazione. Sebbene, infatti, si assimili espressamente nel *Report* la procedura ordinaria ad una decisione costituzionale, questa interpretazione non è confortata da dati o da elementi che depongono in tal verso, tra cui spicca il ruolo del Parlamento europeo. A quest'ultimo riguardo si allude alla circostanza che, se avesse voluto assimilarsi il comune consenso ad un aggravio di natura costituzionale, avrebbe dovuto subordinarsi tale previsione alla preminente decisione del Parlamento europeo. Infatti, affinché un aggravio possa qualificarsi di natura costituzionale dovrà essere connesso sia ad una Costituzione rigida[121] sia alla dimensione parlamentare di tale procedimento[122], in quanto, come già evidenziato, gli aggravi inseriti nelle procedure di revisione costituzionale sono strutturati in base alla centralità del Parlamento in tale *iter*. Vale a dire che, una procedura di revisione costituzionale si contraddistingue per alcuni aggravamenti entro il contesto di una Costituzione rigida, ma anche perché tali da produrre la garanzia della preminente decisione parlamentare nel procedimento.

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. GUASTAFERRO, *Le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa e i suoi possibili esiti*, in *EuBlog*, 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 n. 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, n. 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.

[118] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[119] Tali motivazioni sono ribadite anche all'interno del *Report* cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

[120] Sul punto si rinvia alla dottrina citata nel paragrafo § 2.

[121] Ibidem.

[122] *Ex multis* A. PIZZORUSSO, op. ult. cit., 706 ss.; F.R. DE MARTINO, op. ult. cit., 22 ss.

Cosicché, per asserire che una procedura di revisione presenti natura costituzionale non è sufficiente prevedere degli aggravi in sé per sé considerati, bensì è indispensabile calibrare tali aggravamenti, prevedendo la centralità delle funzioni parlamentari in tale *iter*.

Pertanto, la Conferenza che discute delle proposte di revisione dei Trattati europei è una evidente contraddizione che depone per l'inesistenza di una procedura di natura costituzionale, perché appare ingiustificabile, oltre che inammissibile, l'assenza della partecipazione del PE nella decisione di stabilire di comune accordo le modifiche delle norme istitutive.

8. *Le semplificazioni parlamentari previste nel paragrafo 6 dell'art. 48 Tue*

Come noto, la procedura di revisione semplificata consente al Consiglio europeo di ‹‹adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della terza parte del trattato sul funzionamento dell'Unione relative alle politiche e azioni interne dell'Unione››[123]. Affinché ciò accada, il Consiglio europeo dovrà deliberare all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della BCE[124].

Tale disposizione prevede una ‹‹semplificazione›› non soltanto procedurale ma anche parlamentare, alludendo con tale locuzione alla sottrazione degli spazi di partecipazione del Parlamento europeo in tale procedura. Difatti, la semplificazione consiste nella mancata convocazione della Convenzione, in cui appunto partecipa il PE, riservando unicamente al Consiglio europeo la decisione di modifica dei Trattati istitutivi. Il Parlamento europeo, pertanto, potrà solo essere consultato, non potendo esercitare un potere oppositivo e tantomeno propositivo rispetto alla decisione del Consiglio europeo.

Se analizzata nell'ottica dell'accostamento dell'art. 48 Tue ad una procedura di natura costituzionale, la semplificazione inserita al paragrafo 6 contribuisce a riportare in auge i dubbi e le perplessità che erano stati sollevati durante l'adozione del Trattato di Lisbona. Già allora, infatti, si pose il problema di conciliare questa più ‹‹flessibile›› modalità di revisione dei Trattati con l'esistenza di una procedura ordinaria, più ‹‹rigida›› perché avente una vocazione costituzionale[125]. In altri termini, si sollevò la questione di considerare compatibile la ‹‹rigidità›› della procedura ordinaria con la ‹‹flessibilità›› della procedura semplificata[126], in quanto in quest'ultimo caso l'esclusione di due aggravi, coincidenti con la mancata convocazione della Convenzione e la sostituzione del comune consenso con la deliberazione unanime del Consiglio europeo, avrebbe reso improbabile l'accostamento della procedura semplificata ad una procedura di revisione costituzionale, notoriamente contraddistinta dalla presenza degli

[123] Art. 48 Tue paragrafo 6.
[124] Ibidem.
[125] Riprendendo le espressioni impiegate da T. E. FROSINI, *La revisione dei Trattati europei: problemi e prospettive*, *cit*., 5 ss.
[126] Ibidem.

aggravamenti e non dal loro cedimento[127]. Per meglio dire, si dubitò dell'ammissibilità della previsione di una procedura semplificata rispetto alla ‹‹vocazione costituzionale›› della procedura ordinaria, dal momento che le semplificazioni del paragrafo 6 corrispondevano ad una diminuzione degli aggravi, che tradizionalmente sono l'espressione più immediata delle procedure di revisione delle Costituzioni[128].

Può ulteriormente sottolinearsi che le semplificazioni del paragrafo 6 appaiono poco condivisibili tenendo presente il ruolo del Parlamento europeo che, senza la convocazione della Convenzione, non potrà partecipare alla discussione su tali modifiche. Ovverosia, escludendo la convocazione della Convenzione ed essendo tale decisione appannaggio della discrezionalità del Consiglio europeo, in questa procedura semplificata il Parlamento si limita ad avere un ruolo consultivo in relazione a tale decisione di modifica dei Trattati. In questi termini, dunque, la semplificazione procedurale corrisponde anche ad una semplificazione delle funzioni parlamentari, che si traducono nell'impossibilità di un dibattito e di un confronto tra il PE e le altre istituzioni sovranazionali.

Peraltro, questi aspetti non paiono oggetto di considerazione nell'ambito delle recenti proposte di modifica dei Trattati istitutivi, nel senso che la volontà di conferire un'impronta parlamentare ad alcune procedure legislative e negli altri settori di competenza dell'Unione non è stata posta in relazione alle semplificazioni procedurali previste nel paragrafo 6 dell'art. 48 Tue. Detto altrimenti, nel recente tentativo di riforma dei Trattati si predilige la modifica dei procedimenti legislativi e delle decisioni in materia di difesa e di sicurezza dell'UE, ma si tralascia la modifica del paragrafo 6 dell'art. 48 Tue che risulta carente del fondamento democratico. In proposito, può evidenziarsi una contraddizione nell'emendamento contenuto nella recente Risoluzione del PE, in cui si propone una riduzione del ricorso alle procedure legislative speciali, allo scopo di assicurare il pieno potere di co-decisione del PE con il Consiglio dell'UE[129]. In tale proposta appare inammissibile che non si faccia alcun riferimento al paragrafo 6 dell'art. 48 Tue. In altre parole, appare discordante, che nella prospettiva di parlamentarizzazione dell'ordinamento europeo permanga l'assenza di previsioni sulla co- decisione parlamentare nella procedura semplificata *ex* art. 48 Tue, in cui il Parlamento europeo è solo consultato dal Consiglio europeo.

9. *La questione dell'ampliamento delle c.d. ‹‹clausole passerella›› rispetto al coinvolgimento del PE*

Nella Conferenza sul futuro dell'Europa è stata proposta la revisione delle c.d. ‹‹clausole passerella›› per estenderle ad altre materie di competenza dell'UE[130].

---

[127] Ibidem.

[128] Come evidenziato da M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europea*), cit., 5200 ss.; 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., 7 ss.

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

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

In base a tali emendamenti potrebbero attivarsi modalità procedurali per modificare diverse parti del Tue e del Tfue, prevedendo una più ampia discrezionalità del Consiglio europeo, che andrà ad approvare le modifiche con una decisione a maggioranza qualificata e non più unanime[131]. Tale iniziativa è stata recepita sia in sede di elaborazione del *Report ‹‹Sailing on hight seas: reforming and enlarging for the for 21 century››*[132], sia nella Risoluzione del Parlamento europeo, che contiene l'emendamento 64 volto a modificare il paragrafo 7 dell'art. 48 Tue secondo cui ‹‹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››[133].

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, allorquando il Tfue preveda che il Consiglio adotti all'unanimità atti legislativi speciali[134].

Tale meccanismo sembra evocare 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 Tfue[135].

Tuttavia, questa disciplina potrebbe mutare in modo significativo qualora fossero approvate le riforme *in itinere*, attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione di tali clausole con la conseguente più spiccata discrezionalità del Consiglio europeo. Vale a dire che, se ora il ricorso a tali semplificazioni procedurali determina solo alcune specifiche modifiche delle disposizioni del Tfue o del titolo V del Tue mediante l'unanime decisione del Consiglio europeo, la loro ulteriore flessibilizzazione potrebbe assecondare un più frequente impiego anche per modificare settori decisivi per il funzionamento dell'UE, attraverso la maggioranza qualificata del Consiglio dell'UE.

Il problema è che tali proposte di revisione dell'art. 48 Tue sembrano estranee al problema relativo alla carenza dei poteri decisionali del PE; non è presente, cioè, alcun emendamento volto a garantire la partecipazione decisionale o quantomeno co-decisionale dell'Assemblea nelle c.d. procedure passerella, denotando un evidente distacco dalle procedure di revisione costituzionale, contraddistinte da aggravi procedimentali ancorati alla preminenza delle funzioni parlamentari.

Peraltro, se già in sede di adozione del Trattato di Lisbona erano state espresse delle perplessità, con riguardo all'inserimento di clausole nell'ambito dell'art. 48 Tue[136], attualmente questi profili assumono una valenza ancor più emblematica rispetto

---

[131] Ibidem.

[132] Cfr. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf

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

[134] Viceversa, secondo l'analisi di S. PEERS, *Oxford Principles of European Union Law*, in R. SCHÜTZE e 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.*

[135] Paragrafo 7 art. 48 Tue.

[136] Principalmente rispetto alla vocazione costituzionale di tale procedura cfr. M. CARTABIA, *Revisione dei Trattati (diritto comunitario e dell'unione europa*), cit., 5200 ss.; T.E. FROSINI, *La revisione*

alla mancanza del fondamento democratico di tale decisione. A ben riflettere, il paragrafo 7 alimenta una contraddizione tra l'art. 10 e l'art. 12 Tue, perché attribuisce soltanto ai Parlamenti nazionali il potere di opposizione alla decisione del Consiglio europeo[137]. Ovverosia, il potere di opposizione all'iniziativa del Consiglio è esercitabile soltanto dai Parlamenti nazionali e non anche dal Parlamento europeo, che in tali procedure dovrà esprimersi soltanto dopo l'adozione dell'atto di modifica dei Trattati. Il Parlamento europeo, in sostanza, dovrà limitarsi ad approvare a maggioranza dei suoi membri la delibera, non più unanime, del Consiglio europeo, intervenendo in una fase successiva alla predisposizione del progetto di revisione. In questo modo si determina una sorta di dicotomia tra l'art. 10 Tue e l'art. 12 Tue, in quanto non potrà più parlarsi di ‹‹cooperazione›› o di ‹‹raccordo›› tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, ma piuttosto di un'alternanza del loro coinvolgimento rispetto alla prevalente decisione del Consiglio dell'UE. Infatti, la partecipazione delle Assemblee nazionali e del Parlamento europeo è prevista in forma alternata, considerato che dapprima è disciplinato il potere di opposizione dei Parlamenti nazionali sull'iniziativa di revisione del Consiglio europeo e poi è previsto un potere consultivo del Parlamento europeo nella fase di approvazione della decisione del Consiglio europeo. In tal verso si svilisce il ruolo del PE, dal momento che quest'ultimo è coinvolto soltanto nella fase successiva e non anche in quella precedente.

D'altra parte, un'unica e lieve flessione parlamentare delle clausole passerella può riscontrarsi nell'emendamento 64 della Risoluzione parlamentare, diretto a sostituire la maggioranza dei membri del PE con la maggioranza assoluta di essi[138]. Ossia, la decisione del Consiglio europeo è subordinata ad una maggioranza parlamentare più ampia rispetto a quanto previsto dall'attuale paragrafo 7. Potrebbe trattarsi di un'iniziativa utile a condizione che non si approvi anche l'emendamento secondo cui il Consiglio europeo può decidere con la maggioranza assoluta su tali clausole. Se così fosse potranno registrarsi esigue novità in termini di parlamentarizzazione delle clausole passerella, che resterebbero la modalità procedurale più distante dagli schemi decisionali previsti nelle procedure di revisione costituzionale, anche a causa dello scarso coinvolgimento decisionale del Parlamento europeo.

10. *Il ruolo del PE nel processo ‹‹semi- permanente›› di revisione dei Trattati*

Il processo ‹‹semi- permanente›› di revisione dei Trattati istitutivi è stato definito quella prassi con cui in passato sono state modificate le norme istitutive mediante atti e consuetudini difformi dall'art. 48 Tue[139].

---

dei Trattati europei: problemi e prospettive, *cit.*, 5 ss.; L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, cit., 7 ss.

[137] Art. 48 par. 7 "Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo e al secondo comma è trasmesso ai Parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo e al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione".

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

[139] Così B. DE WITTE, *Il processo semi- permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, 500 ss.

Questa tesi sostiene l'inammissibilità di tale modalità di revisione, perché pretermette la regola dell'unanimità prevista dall'art. 48 Tue, non garantendo la comune partecipazione delle istituzioni sovranazionali e nazionali alle modifiche delle disposizioni primarie[140]. Anche nell'ottica dei poteri previsti in capo al Parlamento europeo dall'art. 48 Tue, tale tendenza determina una riduzione delle occasioni di partecipazione e di coinvolgimento dell'Assemblea nella modifica delle norme primarie, accentuando i problemi connessi alla carenza democratica di tali decisioni[141].

Peraltro, il processo ‹‹semi- permanente›› si è consolidato anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, specialmente durante le recenti emergenze globali, ovvero con la crisi del debito sovrano del 2008- 2012 e con la pandemia da Covid-19.

In particolare, durante l'emergenza economico- finanziaria non ci fu una modifica delle norme istitutive, ma si adottarono regolamenti e Trattati *extra*- Ue finalizzati ad introdurre parametri e misure di sostenibilità finanziaria[142]. Per meglio dire, i Vertici europei predisposero un piano di risanamento dei bilanci statali senza ricorrere all'art. 48 Tue. Detto altrimenti, si scelsero modalità alternative alla procedura ordinaria di revisione, modificando i Trattati europei mediante atti regolamentari, direttive e Trattati internazionali, accentuando, in questo modo, il *deficit* rappresentativo delle decisioni dell'Unione[143]. A quest'ultimo proposito, invero, le posizioni espresse in dottrina furono

---

[140] Ibidem.

[141] Ibidem.

[142] 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 FIORES, *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.

[143] Evidenziavano tale problema 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/centrodocumentazione, febbraio 2011, 2 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi*

distinte. Da una parte si evidenziò l'‹‹influenza›› del PE nell'adozione degli atti emergenziali, intesa come ‹‹una discussione parlamentare senza conclusioni: come quella prevista dall'art. 10 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea o quella che troviamo nell'art. 13 del *Fiscal Compact*››[144]. In tale visione, cioè, l'Assemblea parlamentare avrebbe contribuito a condizionare le decisioni tecnocratiche, non potendo parlarsi di un *deficit* democratico di tali atti. Dall'altra, viceversa, si rimarcò l'impossibilità di ravvisare un ruolo decisionale del PE, in quanto si sostenne la sua carente, se non assente, partecipazione nella *governance* emergenziale, coincidente con l'esercizio di funzioni informative insufficienti a garantire la legittimazione rappresentativa degli atti di risoluzione della crisi economica[145].

Tale diversità di opinioni si è ripresentata anche durante l'emergenza sanitaria, fronteggiata modificando indirettamente le disposizioni primarie. Infatti, non c'è stato un ricorso all'art. 48 Tue ma si è modificata, e altresì integrata, la disciplina dei Trattati mediante la produzione di fonti regolamentari come il *Next generation*, il *Green deal* il *Recovery fund*. Nell'ambito di tali atti è stata più volte rimarcata la carente partecipazione decisionale del PE, da ultimo anche rispetto alla procedura di deliberazione e di approvazione dei Piani di ripresa e di resilienza[146]. Più precisamente, se da un lato il Parlamento europeo mostrò subito una propensione ad intervenire nella gestione della pandemia, soprattutto mediante le Risoluzioni aventi ad oggetto il rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali dei cittadini europei[147], richiamando così l'idea di ‹‹influenzare›› le scelte di gestione dell'emergenza[148], nella sostanza è stata rilevata la sua esclusione dalle decisioni più significative riguardanti la ripartizione dei finanziamenti e l'attuazione delle linee programmatiche della transizione eco-sostenibile[149]. In tali atti, infatti, i poteri del Consiglio e della Commissione sono stati considerati preminenti rispetto a quelli del Parlamento europeo, che si è limitato ad essere ‹‹informato›› e ‹‹consultato›› in ordine all'adozione di tali atti[150].

Questo problema potrebbe continuare a persistere anche con l'allargamento dell'Unione menzionato nella CSFUE, nel *Report* e nella Risoluzione del PE. Ovverosia, al fine di incoraggiare la partecipazione dei Paesi dell'est Europa, restano immutati gli aggravi procedimentali previsti nella procedura ordinaria (qualificata l'appunto una decisione costituzionale) dimostrando di voler costruire un ordinamento sovranazionale basato sul comune consenso in sede di modifica dei Trattati. Tuttavia,

---

governa la finanza pubblica?, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 18 ss.; G. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2012, 688 ss.

[144] A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, cit., 2 ss.

[145] F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, cit., 9 ss.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 18 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, cit., 689 ss.

[146] Sui temi citati si veda in particolare F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 77 ss.

[147] Il riferimento è soprattutto alla Risoluzione del PE (2020/2790) sull'impatto delle misure connesse al Covid- 19 sulla democrazia sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali consultabile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0307_IT.html

[148] Citando la posizione di A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., 2 ss.

[149] F. SALMONI, op. ult. cit., 79 ss.

[150] Ibidem.

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 la necessaria unanimità. A sostegno di tali osservazioni basti pensare che, durante le riunioni plenarie della CSFUE, era stata più volte menzionata l'eventualità di modificare le norme primarie ricorrendo a modalità alternative all'art. 48 Tue[151] qualora non fosse stata raggiunta l'unanimità sulle proposte di revisione *in itinere*. Stesso discorso vale per il *Report* predisposto dagli esperti, che durante i lavori avevano messo in evidenza le difficoltà relative al raggiungimento dell'unanimità rispetto ad alcune modifiche, ipotizzando così l'adozione di altri atti primari o *extra*-UE[152], non considerando i problemi relativi al coinvolgimento del PE.

Sicché, nonostante quanto è accaduto con le misure emergenziali, nelle recenti proposte di riforma *in itinere* si tralascia il problema della carenza del coinvolgimento del PE in tale processo di revisione semi- permanente, per dare la priorità all'obiettivo di approvare le riforme dei Trattati prima che avvenga l'adesione all'Unione di altri Stati europei.

11. *Note conclusive*

Il saggio ha cercato di mettere in luce i numerosi limiti connessi al ruolo del Parlamento europeo nella procedura di revisione dei Trattati europei. Veri e propri limiti perché i suoi poteri sono prevalentemente di natura propositiva ed informativa, talvolta raccordati anche alla presenza dei Parlamenti nazionali, tali da impedire di inquadrare le sue funzioni in una dimensione affine a quella dei Parlamenti nei procedimenti di revisione costituzionale. Questo aspetto è particolarmente evidente nella misura in cui l'art. 48 Tue è stato qualificato come una ‹‹decisione costituzionale››: una evidente contraddizione causata dalla mancanza di centralità o quantomeno di preminenza del ruolo dell'Assemblea sovranazionale in tale *iter*.

Peraltro, dalle riforme *in itinere* non pare porsi tale problema, nel senso che gli emendamenti contenuti nella Risoluzione del PE non propendono a mutare le sue funzioni nella procedura ordinaria, né in quella semplificata, né tantomeno nell'ambito delle c.d. clausole passerella. Come evidenziato nel lavoro, infatti, sembra permanere un distacco tra la procedura di revisione dei Trattati e le altre procedure legislative, in cui sono stati proposti distinti emendamenti volti ad accrescere il ruolo del PE. In altre parole, se da una parte in alcuni settori si ipotizza una ripresa del processo di parlamentarizzazione dell'UE, in altri, come la procedura di revisione, tale obiettivo sembra svanire, lasciando spazio alla prevalenza della discrezionalità governativa e tecnocratica. Tale aspetto assume una valenza ancor più accentuata se si pensa alla circostanza che, nell'assimilare la procedura di revisione dei Trattati ad una decisione

[151] Come ha fatto notare F. FABBRINI, *L'Unione europea verso l'allargamento*, in https://csfederalismo.it/, 10 Novembre 2023.

[152] Ibidem.

costituzionale, si pretermette l'importanza del fondamento parlamentare di tale procedura. Nel senso che avrebbe dovuto prima riflettersi sul ruolo del PE nell'art. 48 Tue, perché tale disposizione disciplina una modalità procedurale che non rafforza la parlamentarizzazione dei processi decisionali dell'UE, rappresentando piuttosto il paradigma in cui riaffiorano le aporie e le contraddizioni relative alla natura e al funzionamento di tale Istituzione. Il riferimento è ai perduranti difetti strutturali dell'Assemblea europea relativi all'intermediazione dei partiti politici europei e alla carenza di una legge elettorale omogenea tra gli Stati; fattori che contribuiscono a condizionare le proposte di rafforzamento della capacità decisionale del PE.