Conferenze intergovernative

Introduzione

La Conferenza intergovernativa (CIG) rappresenta il momento fondamentale delle due fasi della negoziazione e della firma all'interno della procedura "normale" o, secondo altra terminologia, "solenne" di approvazione e di modificazione di un Trattato (v. Conforti 1997, pp. 61 e ss.) (v. Trattati).

La CIG è uno strumento classico del diritto internazionale, una riunione per negoziare tra governi e addivenire alla firma di una revisione di un trattato o anche di uno nuovo, che trova applicazione anche con riferimento al Diritto comunitario. Ai sensi dell'art. 48 del Trattato istitutivo dell'Unione europea (UE) (v. Trattato di Maastricht), infatti, la CIG è un passaggio obbligato della procedura di Revisione dei Trattati comunitari.

Il ruolo della CIG nel contesto comunitario

Il processo d'integrazione comunitaria, specie nelle sue prime fasi, è stato caratterizzato da un apporto consistente degli strumenti tipici del diritto internazionale (v. Integrazione, metodo della). Questo, in particolare, si è verificato per quanto riguarda la procedura di approvazione dei primi Trattati comunitari (v. Pocar, 2000, pp. 7 e ss.) (v. Trattato di Parigi; Trattati di Roma).

Soltanto per riportare alcuni esempi, si possono ricordare i negoziati aperti a Parigi il 20 giugno del 1950 per la discussione del cosiddetto "Piano Schuman", negoziati che condussero all'approvazione del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Sempre un negoziato condusse, il 27 maggio del 1952, alla firma a Parigi del Trattato della Comunità europea di difesa (CED). E, ancora, dopo l'approvazione alla riunione dei ministri degli Esteri, tenutasi a Messina nel giugno del 1955 (v. Conferenza

di Messina), che approvò la cosiddetta “risoluzione Spaak”. La risoluzione fu poi sottoposta alla discussione della Conferenza tra i governi che si svolse a Venezia nel maggio del 1956 e, successivamente, al confronto in sede di una apposita CIG, tenutasi a Bruxelles, che, dalla fine del 1956 agli inizi del 1957, elaborò i testi dei Trattati Comunità economica europea (CEE) e Comunità europea dell’energia atomica (Euratom), firmati a Roma il 25 marzo del 1957.

In questa prima fase del processo di integrazione europea, pertanto, la CIG assumeva un ruolo e una configurazione simili a quelli che rivestiva nel diritto internazionale, quale ambito, appunto, di negoziati, riunioni e trattative tra i governi degli Stati per addivenire alla firma dei primi Trattati comunitari.

Soltanto successivamente il ruolo della CIG è andato modificandosi, in particolare, con il Trattato sulla fusione degli esecutivi. Sebbene anche la firma di questo Trattato sia stata preceduta dalla convocazione della CIG, è importante rilevare che le trattative per giungere alla firma non furono condotte dai governi degli Stati membri, bensì direttamente dai Consigli dei ministri delle tre Comunità, che proposero, nella primavera del 1965, ai rappresentanti degli Stati membri, un testo definitivo degli accordi per l’unificazione delle Commissioni (v. anche Commissione europea) e dei Consigli.

Riunitisi in Conferenza diplomatica a Bruxelles, l’8 aprile del 1965, i rappresentanti degli Stati membri approvarono gli accordi e sottoscrissero il relativo Trattato che, appunto, istituì una Commissione unica e un Consiglio unico delle Comunità europee.

L’elemento che differenzia il procedimento di approvazione del Trattato del 1965 da quelli precedenti (CECA e CED) è quindi rappresentato dal fatto che le trattative e i negoziati furono condotti direttamente dalle istituzioni comunitarie, in

specie, dai Consigli dei ministri.

Da un punto di vista formale, in effetti, il ruolo della CIG non subì modifiche di sorta, poiché sempre e solo a questa spettava il potere decisionale ultimo e definitivo, ma, da un punto di vista sostanziale, una volta raggiunto l'accordo a livello comunitario, la Conferenza ebbe un mero ruolo di formalizzazione in un testo scritto il contenuto dell'accordo precedentemente raggiunto.

A una versione "internazionalista" della CIG, pertanto, se ne è presto affacciata una più "comunitarista". Siffatto sviluppo ha trovato, in tempi recenti, una sorta di "consacrazione" con il procedimento attraverso il quale si è approvata la cosiddetta "Costituzione europea", procedimento caratterizzato dal ruolo fondamentale della Convenzione europea, tanto che alcuni in dottrina parlano di un vero e proprio "metodo della Convenzione" (v. Convenzioni) che sembra essersi affermato a livello comunitario, anche sull'esperienza precedente del procedimento di approvazione della Carta di Nizza (v. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Sempre da un punto di vista sostanziale, quindi, il ruolo della CIG preceduta dalla Convenzione sembrerebbe essersi per lo meno modificato (v. Amato, 2003, pp. 15 e ss.; v. Paciotti, 2004, pp. 23 e ss.).

CIG e modifica dei Trattati

La procedura di modificazione dei Trattati attualmente in vigore è quella dettata dall'art. 48 del Trattato UE (v. Antonini, 2001, pp. 78 e ss.).

Il potere di iniziativa spetta a qualsiasi governo di uno Stato membro e alla Commissione, ma non al Parlamento europeo. Una volta iniziata la procedura, il Consiglio deve esprime il proprio parere favorevole alla convocazione della CIG, consultando il Parlamento e, se necessario, anche la Commissione stessa e la Banca centrale europea (BCE), se

trattasi di modifiche istituzionali nel settore monetario.

Se il parere del Consiglio risulta favorevole, il Presidente del Consiglio avrà il compito di convocare ufficialmente la CIG, il cui scopo principale è quello di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai Trattati.

Questa è la cosiddetta "procedura ordinaria" di modificazione dei Trattati: l'iter procedurale non appare particolarmente complesso, anche considerando che il parere da richiedere al Parlamento, alla Commissione o anche alla BCE è il classico Parere obbligatorio non vincolante.

La procedura si conclude con l'approvazione e la firma degli emendamenti dei Trattati da parte della CIG, emendamenti che entreranno in vigore soltanto dopo la ratifica di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali (v. anche Corti costituzionali e giurisprudenza).

Il ruolo della CIG ed il problema dei limiti alla revisione dei Trattati

Una questione di particolare importanza, invece, è quella dei limiti alla revisione dei Trattati, problema che investe direttamente il ruolo e i poteri della CIG.

Da un punto di vista formale, infatti, i Trattati non prevedono limiti espliciti alla loro revisione e, quindi, si dovrebbe argomentare che i poteri della CIG non hanno limitazioni di sorta, non potendosi rinvenire formalmente disposizioni in tale senso. Al massimo il Consiglio potrà decidere di attribuire un "mandato" particolareggiato alla CIG, la quale, ad ogni modo, potrà decidere, nel corso dei suoi lavori e secondo l'esito delle trattative, di rispettarlo o meno.

La questione, tuttavia, è più complicata. È stata la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia

dell'Unione europea) a inaugurare una giurisprudenza in base alla quale le revisioni dei Trattati non possono modificare i fondamenti stessi della Comunità (v. anche Corte di giustizia delle Comunità europee, giurisprudenza della). La prima di queste decisioni è il noto parere del 14 dicembre del 1991, con il quale la Corte stabilì che l'art. 220 del Trattato CE, costituendo uno dei fondamenti della Comunità, non poteva essere oggetto di revisione, neppure nel caso di accordi conclusi sulla base dell'art. 310 del Trattato CE.

D'altro canto, è la stessa previsione di cui all'art. 300 del Trattato CE che obbliga all'adozione della procedura di revisione ordinaria, quella, appunto, dell'art. 48, nel caso di conclusione di accordi che implicano emendamenti ai Trattati.

Se a questa prima decisione sono seguite altre analoghe, è comunque da rilevare che la questione non appare ancora definitivamente risolta, anche perché è stata la stessa Corte di giustizia ad accedere, in altre sue decisioni, a diversa interpretazione, in specie evidenziando il ruolo degli Stati nel procedimento di revisione come i veri e propri "signori" o "padroni" dei Trattati. In questo senso, ad esempio, sembra sancire la sentenza *Beune* del 28 settembre 1994 sul cosiddetto "protocollo Barber" allegato al Trattato di Maastricht, in materia di non discriminazione nella retribuzione dei lavoratori.

In questa ulteriore prospettiva, in definitiva, non appare possano essere previste limitazioni ai governi degli Stati membri riuniti nella CIG al fine dell'approvazione delle modificazioni ai Trattati.

Quello che appare invece generalmente accolto, in dottrina e anche da parte della giurisprudenza comunitaria, è il fatto che per la modifica dei Trattati l'unica procedura da seguire è quella formalmente prescritta dagli stessi Trattati, quindi, dall'art. 48 del Trattato UE. In questo senso, resta esclusa

la possibilità di procedere alla revisione dei Trattati secondo i principi generali del diritto internazionale, in base all'art. 41 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 22 maggio 1969.

La CIG 2003-2004 e il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

I lavori della CIG che hanno preceduto la firma del Trattato che adotta una Costituzione europea sono molto indicativi per meglio comprendere, più in generale, il ruolo della stessa CIG, quali sono le principali problematiche legate all'utilizzo di questo strumento e quali, invece, gli elementi da rafforzare in quanto positivi.

Il 20 giugno 2003 il presidente della Convenzione europea ha presentato il testo della "Costituzione europea" al Consiglio europeo di Salonicco, il quale, a sua volta, ha invitato l'allora presidenza italiana ad avviare formalmente la procedura di cui all'art. 48 del Trattato UE. La presidenza italiana, dal canto suo, il 1° luglio, ha trasmesso la domanda ufficiale di apertura della CIG al Consiglio.

A questo punto, era necessario acquisire i pareri delle istituzioni indicate nella procedura di cui all'art. 48 e, pertanto, sono giunti, in sequenza, i pareri, tutti favorevoli anche se con differenti motivazioni, della Commissione (17 settembre), della Banca centrale europea (19 settembre) e, infine, del Parlamento (24 settembre).

In linea generale i pareri, seppure con diverse sfaccettature, sottolineavano la necessità di considerare il testo della Convenzione come una solida base di partenza, chiedendo ai governi, in sostanza, di non allontanarsi eccessivamente dalle decisioni prese in sede di Convenzione.

Espletata questa prima fase della procedura, il Consiglio affari generali del 29 settembre ha deciso di convocare ufficialmente la CIG, che ha tenuto la prima riunione a Roma

il 4 ottobre.

Il metodo di lavoro della CIG è stato particolarmente indicativo, in quanto si è deciso di procedere con sessioni interministeriali, condotte dai ministri degli Affari esteri degli Stati, riservando alle riunioni dei capi di Stato e di governo soltanto le questioni maggiormente problematiche, da discutere in occasione dei Consigli europei.

Siffatta procedura aveva come primo scopo quello di giungere all'approvazione finale della Costituzione prima dell'allargamento del maggio 2004, in ogni caso, prima delle elezioni europee di giugno.

Il risultato, tuttavia, non è stato quello preventivato, in quanto i lavori sono dovuti continuare anche sotto la presidenza irlandese, poiché su di alcuni punti e, in specie, sul sistema di voto entro il Consiglio, si è dovuto constatare che mancava l'accordo unanime degli Stati.

A parte la questione temporale, comunque importante, è da sottolineare che la CIG 2003-2004 ha rappresentato un novità rispetto a quelle precedenti che avevano condotto all'approvazione del Trattato di Maastricht, del Trattato di Amsterdam e del Trattato di Nizza in quanto le trattative, nella CIG 2003-2004, sono state condotte prevalentemente dalle massime rappresentanze politiche degli Stati, capi di Stato e di governo, evidentemente, per il fatto che i lavori della Convenzione erano già stati ampi e approfonditi.

Sotto la presidenza italiana e poi quella irlandese si sono tenute nove sessioni ministeriali, come detto condotte dai ministri degli Affari esteri, accompagnate da quattro Consigli europei.

Il nuovo ruolo della CIG nella "Costituzione europea"

La cosiddetta "Costituzione europea", firmata il 29 ottobre 2004 a Roma, non ancora entrata in vigore a seguito dell'esito

negativo delle procedure di ratifica in particolare in Francia e in Olanda (v. Paesi Bassi), ha apportato sostanziali modificazioni al procedimento di revisione dei Trattati e, di conseguenza, al ruolo della CIG (v. Bin, 2005, p. 198 e ss.). Sono previste tre differenti procedure di revisione.

Una procedura ordinaria (art. 443) che, oltre ad attribuire anche al Parlamento il potere di iniziativa, colmando così quella che buona parte dei commentatori definiva una lacuna (mentre non viene recepita la proposta avanzata da alcuni di prevedere anche un'iniziativa popolare e un referendum approvativo finale), prevede il passaggio obbligato della Convenzione, convocata dal Presidente del Consiglio europeo, qualora il Consiglio stesso abbia adottato a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle proposte di modificazione dei Trattati.

La Convenzione, che dovrà essere composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato e di governo, del Parlamento e della Commissione, avrà il compito di esaminare i progetti di modifica dei Trattati, al fine di adottare, per consenso, una Raccomandazione alla successiva CIG, che dovrà essere convocata sempre dal Presidente del Consiglio europeo.

Il ruolo della CIG, in questa prima procedura di revisione, non appare formalmente mutato rispetto alle esperienze precedenti; tuttavia, i suoi compiti dovranno tenere anche in considerazione la raccomandazione della Convenzione: da un punto di vista sostanziale, pertanto, si tratta di una novità di non poco rilievo, anche considerando il fatto che il potere del Consiglio di non convocare la Convenzione, qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi, cede rispetto al diverso avviso del Parlamento, che esprime, in questo caso, un parere obbligatorio e vincolante. Se, infatti, il Parlamento si esprime nel senso di convocare la CIG, il Consiglio non potrà che procedere in questo senso.

Siffatta novità, in effetti, sembrerebbe trovare

giustificazione nel fatto che il “metodo della Convenzione” si è rivelato uno dei più adatti per coinvolgere maggiormente la società civile e l’opinione pubblica nelle questioni istituzionali riguardanti l’Unione europea.

Da un lato, è vero che non sono state definite a priori le percentuali delle singole componenti all’interno della Convenzione, né tanto meno la maggioranza richiesta per l’approvazione del progetto, come invece prevedevano altre proposte. Dall’altro lato, l’elemento che potrebbe ingenerare le maggiori problematiche riguarda il fatto che non è stata prevista alcuna disposizione rispetto al margine di manovra della CIG rispetto alle proposte della Convenzione.

Formalmente, pertanto, la CIG potrà sempre modificare i progetti approvati dalla Convenzione, senza alcuna necessaria maggioranza particolare. Se è vero che su tali progetti i governi degli Stati membri hanno già avuto il modo di esprimersi in sede di Convenzione per mezzo dei propri rappresentanti, è altresì vero che l’eventualità di diversi accordi in sede di CIG, che potrebbero snaturare l’accordo precedente, risulta allo stato attuale ancora molto probabile, come, d’altro canto, è stato possibile rinvenire nel passaggio dal testo approvato dalla Convenzione a quello firmato dalla CIG riguardante proprio la Costituzione europea (v. Ziller, 2004).

Le due ulteriori procedure di revisione (artt. 444 e 445) sono di fondamentale importanza in quanto permettono di giungere a modifiche dei Trattati senza la convocazione della CIG.

Se l’art. 444 dispone, più che una procedura di revisione, una deroga alle modalità di decisione previste nei Trattati – in sostanza, per passare dalla decisione all’unanimità a quella a maggioranza qualificata e dalla procedura legislativa speciale ordinaria a quella ordinaria – l’art. 445, invece, dispone una vera e propria procedura di revisione semplificata delle disposizioni della parte III, titolo III della Costituzione

europea, quelle relative alle politiche e alle azioni interne, ad esempio, in materia di mercato interno (v. Mercato unico europeo), di politica monetaria ed economica (v. Unione economica e monetaria) e in materia di libertà, sicurezza e giustizia (v. Spazio di libertà, sicurezza e di giustizia).

In questo caso, il Consiglio europeo, dopo aver ricevuto i progetti di modifica, può adottare una decisione con Voto all'unanimità per le modifiche del Trattato, decisione che entrerà in vigore soltanto dopo la ratifica degli Stati, conformemente alle rispettive norme nazionali.

Si tratta di una novità di notevole rilevanza, in quanto si stabilisce che il Trattato può essere revisionato, anche se solo per una sua specifica parte, senza la convocazione della CIG.

A ben vedere, questa previsione segna il definitivo prevalere del metodo comunitario su quello internazionale per la modifica dei Trattati: anche se è espressamente previsto che tramite siffatta procedura non si possano estendere le competenze attribuite all'Unione, garantendo in questo modo gli Stati, l'innovazione resta di fondamentale importanza, in quanto l'approvazione delle modifiche del Trattato per quanto riguarda le politiche e le azioni comuni sono negoziate e firmate soltanto con l'apporto delle Istituzioni comunitarie, sottraendo in questo modo agli Stati il fondamentale contribuito che apportavano proprio in sede di CIG.

La decisione del Consiglio europeo deve pur sempre essere presa all'unanimità e la sua entrata in vigore dipende pur sempre dall'esito dei procedimenti di ratifica nazionali, ma l'aver escluso formalmente dal procedimento la CIG ha un indubbio significato, vale a dire quello di fare maggiormente partecipe, rispetto alla procedura di revisione dei Trattati, le stesse istituzioni comunitarie, anche se solo per mezzo del Consiglio europeo.

Davide Galliani (2007)