Articolo 82
Entrata in vigore

Il presente Trattato è aperto alla ratifica di tutti gli Stati membri delle Comunità europee.

Allorché il presente Trattato sarà stato ratificato da una maggioranza degli Stati membri delle Comunità la cui popolazione costituisca 2/3 della popolazione complessiva delle Comunità, i governi degli Stati membri che avranno ratificato si riuniranno immediatamente per decidere di comune accordo le procedure e la data di entrata in vigore del presente Trattato nonché le relazioni con gli Stati membri che non hanno ancora ratificato.

1. Il primo paragrafo di questo articolo indica quali Stati hanno la possibilità di partecipare al trattato: «tutti gli Stati membri delle Comunità europee». Ciò implica, da un lato, che qualsiasi soggetto di diritto internazionale che abbia la qualità di Stato membro della Comunità è libero di manifestare la propria volontà di diventare parte contraente del trattato dell'Unione. Se e quando decide di farlo, deve avvalersi dello strumento della ratifica (cfr. articoli 11 e 14 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). È sufficiente che la suddetta qualità esista al momento della ratifica: potranno quindi partecipare al trattato non solo gli Stati attualmente membri delle Comunità europee, ma anche quelli che lo diventeranno in futuro, senza alcun limite di tempo se non quello dell'esistenza delle Comunità. D'altra parte, uno Stato che non è membro delle Comunità potrà partecipare al trattato sull'Unione solo quando quest'ultimo sarà entrato in vigore e l'Unione avrà iniziato a funzionare. Infatti, lo Stato che si trova in tale situazione potrà chiedere di aderire all'Unione, a condizione che si tratti di uno Stato europeo e democratico (articolo 2 del trattato), ma dovrà attendere che l'Unione esista per poter negoziare con quest'ultima il trattato di adesione.

La disposizione in esame implica inoltre che, nella procedura di conclusione del trattato dell'Unione, non sia prevista la fase della firma. Ciò è certamente possibile nel diritto internazionale. Se è vero che molti trattati vengono prima firmati e poi ratificati, le firme sono generalmente considerate superflue quando il testo di un trattato è stato elaborato da un'organizzazione internazionale. Il principio stabilito dalla suddetta Convenzione di Vienna è che il

Copyright © 2021 Società Editrice Il Mulino

consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato può essere espresso mediante la firma, la ratifica o altri mezzi (articolo 11 della Convenzione). Alla firma può essere attribuita o meno la funzione preliminare di autenticazione dei testi (articolo 10, lettera b), della stessa Convenzione).

Da un punto di vista politico, il motivo per cui il trattato è aperto alla ratifica degli Stati membri della Comunità – tutti questi Stati, ma esclusivamente questi – è chiaro. La creazione dell'Unione mira a «proseguire e completare l'opera di unificazione democratica dell'Europa» avviata con le Comunità europee (cfr. primo paragrafo del preambolo) e costituisce quindi un'ulteriore fase dell'integrazione comunitaria. Ciò è confermato dal fatto che l'Unione si appropria dell'*acquis comunitario* (articolo 7, paragrafo 1). È chiara anche la ragione politica per cui non è stata prevista la firma del trattato. Tale formalità conclude generalmente i negoziati condotti dai governi, mentre l'elaborazione del progetto di trattato è stata opera non di una negoziazione intergovernativa, ma dell'istituzione parlamentare delle Comunità.

2. È opportuno esaminare il percorso che dovrebbe essere seguito per giungere alla ratifica da parte di ciascuno Stato membro. Nella risoluzione con cui il Parlamento europeo ha adottato il progetto di trattato il 14 febbraio 1984[1] sono state previste tre fasi. In primo luogo, il testo doveva essere presentato dal Presidente del Parlamento europeo ai parlamenti e ai governi degli Stati membri (paragrafo 1 della risoluzione), cosa che è stata fatta. In secondo luogo, i parlamenti dovevano esaminare il progetto. Infine, il Parlamento europeo che sarebbe stato eletto nel giugno 1984 era invitato a organizzare contatti e incontri con i parlamenti nazionali e a prendere ogni iniziativa utile per poter «tenere conto delle posizioni e delle osservazioni» raccolte presso tali parlamenti (paragrafo 2 della risoluzione). Gli sviluppi successivi a questa terza fase non sono specificati in alcun modo. È facile dedurre dalla risoluzione sopra citata che il Parlamento europeo si è implicitamente riservato il diritto di modificare il progetto in funzione dei risultati delle discussioni nei parlamenti nazionali. È logico pensare che i parlamenti nazionali dovrebbero essere chiamati a votare le leggi di autorizzazione alla ratifica del progetto così modificato. In caso di voto positivo, i capi di Stato sarebbero in grado di ratificare il trattato.

Ci si può chiedere quale ruolo avrebbero i governi degli Stati interessati nello svolgimento di questo scenario. L'orientamento della risoluzione del 14 febbraio 1984, che prevede un dialogo diretto tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, dimostra che la diffidenza del Parlamento europeo nei confronti dei governi degli

[1] *GU*, n. C 77, 19 marzo 1984, pp. 53 e 54.

Copyright © 2021 Centro Studi Enrico Mattei

Stati – diffidenza ampiamente giustificata dal fallimento dei precedenti tentativi di avanzare verso l'Unione europea – è tale che preferirebbe arrivare alla ratifica del trattato per volontà dei parlamenti nazionali, lasciando ai vari governi il solo compito di conformarsi a tale volontà. Ma una tale prospettiva è astratta. Formalmente, basta considerare che, in uno Stato, spetta normalmente al governo sottoporre al parlamento i progetti di legge che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali e che, più in generale, la gestione della politica estera è affidata al potere esecutivo.

Gli eventi successivi alla risoluzione parlamentare del 14 febbraio 1984 indicano che, indipendentemente da quanto previsto da quest'ultima, il Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo ha avviato una procedura che potrebbe influenzare il destino del progetto di trattato.

Tale procedura, decisa il 26 giugno 1984 dal Consiglio europeo di Fontainebleau, consiste nella creazione di un comitato *ad hoc* composto da rappresentanti personali dei capi di Stato e di governo. Questo nuovo comitato doveva presentare al Consiglio europeo «suggerimenti per il miglioramento del funzionamento della cooperazione europea, sia nel settore comunitario che in quello della cooperazione politica o in altri settori». Il comitato si è riunito per la prima volta il 28 settembre 1984. Ha completato la sua relazione per il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 1985. Il Consiglio europeo dovrebbe decidere il seguito da dare alla relazione in occasione del Consiglio di Milano del giugno 1985. Senza esaminare qui il contenuto della relazione, è sufficiente rilevarne la conclusione: «Il Comitato propone di convocare prossimamente una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri che negozierà un progetto di trattato sull'Unione europea, sulla base dell'*acquis comunitario*, del presente documento, della dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea e ispirandosi allo spirito e al metodo del progetto di trattato votato dal Parlamento europeo».

3. Il secondo paragrafo dell'articolo 82 riguarda le condizioni per l'entrata in vigore del trattato. La condizione preliminare è quella di un certo numero di ratifiche: è richiesta la ratifica da parte della maggioranza degli Stati membri della Comunità la cui popolazione costituisce almeno i due terzi della popolazione complessiva della Comunità. Dato che il numero degli Stati membri delle Comunità e dei loro rispettivi abitanti potrà subire variazioni nel periodo necessario affinché la condizione prevista sia soddisfatta, occorre chiedersi a quale momento si dovrà fare riferimento per calcolare la maggioranza di tali Stati o il rapporto tra la popolazione degli Stati che hanno ratificato il trattato e la popolazione complessiva della Comunità. Sembra che il momento di riferimento debba essere fissato, per ogni ratifica, al momento in cui essa è espressa,

Copyright 2008 Società editrice il Mulino

tenendo conto della situazione esistente in quel momento. Il livello determinante sarà quindi raggiunto con la ratifica che consentirà di raggiungere la maggioranza degli Stati delle Comunità e/o i due terzi della loro popolazione rispetto ai dati complessivi rispettivi constatati in quel momento.

Il raggiungimento della «soglia» fissata al secondo paragrafo dell'articolo 82 non comporta, come nel caso di molti trattati multilaterali, l'entrata in vigore automatica del trattato, ma rende invece obbligatoria la convocazione immediata di una riunione dei governi degli Stati che hanno ratificato il trattato. Questi ultimi dovranno trovare un accordo su due questioni: da un lato, la procedura e la data di entrata in vigore del trattato e, dall'altro, le relazioni con gli Stati membri delle Comunità che non lo hanno ancora ratificato. La gamma di opzioni disponibili nel primo caso comprende la fissazione di una data di entrata in vigore a breve termine (ovviamente limitata agli Stati che hanno già espresso la loro ratifica) o, al contrario, il rinvio dell'entrata in vigore a una data successiva o fino a quando non aumenti il numero delle ratifiche. Non si possono escludere procedure che prevedano la consultazione delle istituzioni comunitarie (ad esempio il Parlamento europeo) o addirittura il ricorso al referendum per decidere se sia opportuno o meno che l'Unione entri in vigore con un numero di Stati membri inferiore a quello dei membri della Comunità.

La decisione relativa alle relazioni con gli Stati membri che non avranno ancora ratificato il trattato sarà necessariamente legata alla soluzione dei problemi relativi all'entrata in vigore del trattato sull'Unione. È evidente che gli Stati che avranno già ratificato il testo potranno offrire agli altri Stati membri delle Comunità solo una base di negoziazione. La definizione delle relazioni con questi ultimi potrà infatti avvenire solo mediante un accordo. È ipotizzabile che l'oggetto della negoziazione consisterà in primo luogo nel porre ufficialmente fine alle Comunità, con l'accordo di tutti i loro membri, in modo da consentire all'Unione di iniziare a funzionare senza gli ostacoli, praticamente insormontabili, che comporterebbe la coesistenza dell'Unione con le strutture comunitarie nella loro configurazione attuale (la prospettiva di una «duplicazione» delle istituzioni, degli organi, delle competenze e degli atti è infatti praticamente inconcepibile). Inoltre, tali negoziati dovrebbero cercare di prevedere, tra l'Unione e gli Stati che decidono di rimanere al di fuori di essa, un tipo di relazione esterna all'Unione che consenta di tutelare almeno alcuni interessi comuni. Infine, non si può escludere in linea di principio un accordo su una riorganizzazione delle Comunità, che consentirebbe loro di continuare ad esistere come forma di integrazione limitata agli Stati contrari alla partecipazione all'Unione. In tal caso, si tratterebbe di sancire con un accordo la «secessione» della maggioranza dei membri.

Copyright Istituto Editoriale Universitario

4. Le ipotesi esaminate nel paragrafo precedente non possono essere approfondite dal punto di vista giuridico perché la loro realizzazione è condizionata da una serie di fattori politici attualmente imprevedibili. Anche la giustificazione dell'articolo 82, secondo comma, è ovviamente di natura politica. Si è voluto evitare che l'opposizione di una minoranza degli Stati membri delle Comunità fosse sufficiente a bloccare l'entrata in vigore del trattato sull'Unione, ma, d'altra parte, non si è ritenuto opportuno stabilire sin d'ora che l'accordo della maggioranza sia sufficiente per determinare automaticamente l'entrata in vigore.

In realtà, la soluzione politicamente e giuridicamente migliore sarebbe quella di un accordo tra tutti gli Stati interessati e, del resto, al paragrafo 3 della risoluzione del 14 febbraio 1984, il Parlamento europeo ha espresso l'auspicio che il trattato «possa finalmente ottenere l'adesione di tutti gli Stati membri». Non è esclusa la possibilità di giungere a tale soluzione dopo un lungo periodo, attraverso il progressivo aumento delle ratifiche. Pertanto, gli Stati che avranno ratificato il trattato potranno, una volta raggiunta la «soglia» della maggioranza delle ratifiche, rinviare la data di entrata in vigore.

Tuttavia, un'altra ipotesi, anch'essa degna di considerazione, è quella in cui, nonostante sia stata ottenuta una maggioranza di ratifiche, gli altri Stati adottino un atteggiamento chiaramente e radicalmente contrario a qualsiasi partecipazione all'Unione. Un simile atteggiamento imporrebbe la definizione di un modo di relazionarsi tra i due gruppi di Stati. Per porre fine alle Comunità o per trasformarle radicalmente, in particolare per consentire l'uscita del gruppo maggioritario, sarebbe necessario l'accordo di ciascuno di essi. In assenza di tale accordo, la creazione dell'Unione potrebbe essere analizzata come una rottura illecita dell'ordinamento giuridico comunitario, poiché le istituzioni, le competenze e gli atti dell'Unione sono chiaramente destinati a sostituire le istituzioni, le competenze e gli atti delle Comunità. Ma in definitiva, il rischio di una grave controversia (politica e giuridica) intorno a questa «rottura» è ridotto al minimo dal fatto che la decisione relativa all'entrata in vigore del trattato è opportunamente collegata a quella relativa alle relazioni tra i due gruppi di Stati divisi dal loro rispettivo atteggiamento nei confronti della ratifica. In altre parole, si può presumere che solo dopo aver organizzato tali relazioni l'Unione inizierà ad esistere.

Copyright © 2012 Istituto Poligrafico Europeo