

**Una missione impossibile?  
Il Parlamento europeo e l'obiettivo di una  
Costituzione europea (1952-2007)<sup>1</sup>  
di Sandro Guerrieri**

A sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma, sul futuro dell'Unione europea pesano diversi interrogativi. Quale sarà l'avvenire dell'Eurozona? Quale azione comune sarà possibile intraprendere sul problema dei migranti e dei rifugiati? Sarà in grado l'Unione di rafforzare gli strumenti volti a promuovere la solidarietà politica ed economica e di agire in maniera unitaria nelle differenti crisi internazionali?

Questo insieme di questioni chiama in causa ancora una volta l'identità dell'Unione europea e la natura della sua architettura politico-istituzionale<sup>2</sup>. In questo contesto, è utile riprendere un tema che ha accompagnato la costruzione comunitaria sin dalla sua genesi: è possibile dotare l'Unione di una Costituzione? L'obiettivo di una Costituzione su scala europea fu formulato dalla corrente federalista di Altiero Spinelli e fu attivamente perseguito all'indomani della seconda guerra mondiale anche dall'Unione parlamentare europea fondata nel luglio 1947 a Gstaad da Richard Coudenhove-Kalergi<sup>3</sup>, a cui aderirono alcune centinaia di parlamentari dell'Europa occidentale, i quali promossero nei rispettivi Parlamenti la formazione di gruppi di pressione trasversali orientati in senso federalista.

---

<sup>1</sup> Questo saggio costituisce la versione italiana della relazione presentata al Convegno *Making Constitutions, Building Parliaments. Constructing Representative Institutions (1000-2000)*, International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, 66<sup>th</sup> Annual Conference, Organised by the History of Parliament Trust, London 30 June-3 July 2015.

<sup>2</sup> Cfr. K. Tuori, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

<sup>3</sup> Cfr. R. Coudenhove-Kalergi, *Una vita per l'Europa*, Ferro, Milano 1965.

Da allora, si sono avuti almeno quattro tentativi di redigere una Costituzione europea. I primi tre hanno avuto come protagonista il Parlamento europeo<sup>4</sup>, mentre il quarto ebbe come motore principale un organo diverso – la Convenzione – in cui gli europarlamentari svolsero comunque un ruolo di primo piano. In questo articolo, analizzerò alcune caratteristiche di queste esperienze costituenti. Prenderò in esame gli attori che assunsero l’iniziativa, quelli che la frenarono e coloro che l’affossarono. Successivamente, mi soffermerò su alcuni aspetti dei progetti elaborati.

### *L’Assemblea ad hoc*

Il primo dibattito politico sulla possibilità di una Costituzione a livello sovranazionale ebbe luogo nell’Assemblea Consultiva del Consiglio d’Europa, l’organizzazione fondata, a seguito del processo messo in moto dal Congresso dell’Aia del maggio 1948, con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949<sup>5</sup>. Le idee federaliste trovarono diversi sostenitori nelle delegazioni francese, italiana e belga, in cui vi era una diffusa sintonia con la concezione di Spinelli secondo la quale l’Assemblea, spingendosi molto più in là rispetto alle clausole del Trattato istitutivo, avrebbe dovuto assumere una funzione costituente. Ma questa prospettiva fu decisamente respinta dai delegati della Gran Bretagna e di altre nazioni che, come l’Irlanda, erano anch’esse poco propense a un’unione politica di natura federale. Per quanto riguarda i britannici, fieri di una tradizione costituzionale peculiare rispetto al modello continentale, essi sottolinearono l’avversione del loro paese alle Costituzioni scritte e invitarono, in sintonia evidentemente con le critiche espresse a suo tempo da Edmund Burke al razionalismo illuministico della Rivoluzione francese<sup>6</sup>, a non ricorrere sul piano europeo al metodo di Sieyès<sup>7</sup>.

L’ostilità di un buon numero di nazioni del Consiglio d’Europa a intraprendere la strada di una comunità politica su base costituzionale fece sì che si dovesse attendere la genesi dell’Europa dei Sei per il primo concreto tentativo in questa direzione. L’occasione, come è noto, fu la decisione di anticipare l’applicazione dell’art. 38 del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa

---

<sup>4</sup> Cfr. D. Pasquinucci, *I progetti di Costituzione europea. Dall’Assemblea “ad hoc” alla Dichiarazione di Laeken*, Unicopli, Milano 2003.

<sup>5</sup> B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l’Europe (1949-2009)*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2012.

<sup>6</sup> Cfr. E. Burke, *Reflections on the Revolution in France, and on the proceedings in certain societies in London relative to that event [...]*, Printed for J. Dodsley, London 1790.

<sup>7</sup> Si veda l’intervento di Harold Macmillan il 17 agosto 1949: Council of Europe, Consultative Assembly, *Reports, First Session, Sixth Sitting, 17 August 1949*, p. 238.

(CED), firmato a Parigi il 27 maggio 1952<sup>8</sup>. Fortemente voluto da De Gasperi<sup>9</sup>, tale articolo attribuiva all'Assemblea della CED il compito di studiare la formazione di un'Assemblea europea elettiva che potesse costituire "uno degli elementi di una struttura federale o confederale ulteriore"<sup>10</sup>. Nel fervore europeista che fece seguito alla firma di questo Trattato e che accompagnò l'entrata in vigore del primo Trattato comunitario siglato il 18 aprile 1951, che aveva fondato la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), i ministri degli Esteri dei Sei proposero all'Assemblea di quest'ultima di assumere tale funzione<sup>11</sup>. Si aprì così l'esperienza dell'Assemblea ad hoc, formata dai 78 membri dell'Assemblea della CECA e da 9 altri rappresentanti<sup>12</sup>.

Questo primo tentativo costituente fu avviato pertanto dall'iniziativa dei governi i quali, sensibili alle richieste dei movimenti europeisti, avevano dapprima aperto la strada alla possibile creazione di una comunità politica tramite l'inserimento nel Trattato CED dell'art. 38, e successivamente deciso di accelerare i tempi mobilitando a questo scopo la prima Assemblea comunitaria.

"Ritengo che oggi sia stato affidato a codesta Assemblea un compito di autentica portata storica, un compito la cui attuazione gioverà al rafforzamento dell'Europa ed alla salvezza ed al consolidamento della nostra cultura, nonché a garantire il mantenimento della pace del mondo", dichiarò il Cancelliere Konrad Adenauer davanti all'Assemblea Comune della CECA l'11 settembre 1952 dopo aver illustrato la proposta a nome del Consiglio dei ministri dei Sei<sup>13</sup>. E, anche se non mancarono le voci dissenzienti<sup>14</sup>, l'Assemblea della CECA accolse questo compito con entusiasmo. L'Assemblea ad hoc si riunì dal settembre 1952 al marzo 1953 e approvò un progetto di Comunità politica a carattere sovranazionale,

---

<sup>8</sup> Cfr. P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

<sup>9</sup> Cfr. A. Canavero, *Alcide De Gasperi. Cristiano, democratico, europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna 2004; E. Conze, G. Corni, P. Pombeni (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Il Mulino, Bologna 2005; P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 2006; P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi*, vol. III, *Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria Europa" (1948-1954)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

<sup>10</sup> Cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1993.

<sup>11</sup> Cfr. S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della Ceca e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna 2016.

<sup>12</sup> In modo che la sua composizione riflettesse quella della futura Assemblea della CED.

<sup>13</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 11 settembre 1952, p. 22.

<sup>14</sup> Una posizione fortemente critica fu espressa dal gollista Michel Debré e dal cristiano sociale belga Paul Struye, il quale affermò che procedere a una sorta di applicazione anticipata dell'art. 38 del Trattato CED significava ledere in una certa misura le prerogative dei Parlamenti nazionali, che non si erano ancora pronunciati su tale Trattato: Assemblea Comune, *Discussioni*, 12 settembre 1952, pp. 76-80.

fondata “sull’unione dei popoli e degli Stati”. Era previsto un Parlamento bicamerale - formato da una Camera elettiva e un Senato i cui membri erano scelti dai Parlamenti nazionali - e un Consiglio esecutivo responsabile verso di esso<sup>15</sup>.

La cooperazione tra i governi e l’Assemblea sovranazionale aveva pertanto condotto all’adozione di un testo molto ambizioso. Ma fino a che punto i governi erano pronti a sostenere il progetto che l’Assemblea aveva redatto sulla base del mandato da essi ricevuto? Con il passare dei mesi, l’armonia iniziale lasciò il posto all’emergere delle dissonanze. Alcuni governi si ritennero scarsamente vincolati dal testo varato dall’Assemblea ad hoc, con la conseguenza che la Conferenza intergovernativa che si aprì a Roma il 22 settembre 1953 segnò un ridimensionamento delle ambizioni sovranazionali di cui esso era portatore. Di fatto, dopo aver messo in moto il processo, gli esecutivi nazionali si erano preoccupati per la direzione che aveva assunto e tendevano a frenarlo, accentuando, nella progettazione della Comunità politica da costruire, gli aspetti intergovernativi<sup>16</sup>. Ma in questa prima esperienza costituente comparve un altro attore fondamentale: si tratta dell’Assemblea nazionale francese che, bocciando il Trattato CED tramite il voto della “question préalable” il 30 agosto 1954<sup>17</sup>, provocò l’automatico affossamento del progetto di Europa politica ad esso connesso, considerato dai detrattori della CED come un’aggravante. Così, il testo elaborato da un Parlamento sovranazionale, l’Assemblea ad hoc, non solo fu ridimensionato dai rappresentanti dei governi, ma fu mandato implicitamente al macero da un Parlamento nazionale. Si registrò in tutta evidenza uno scarso coordinamento tra il livello nazionale e quello sovranazionale del parlamentarismo, visto che l’idea di integrazione di cui il secondo era portatore si rivelò troppo radicale per un vasto arco di attori politici di un paese come la Francia, in cui il timore per la perdita di controllo delle proprie forze armate era accentuato dalla difficile situazione nelle colonie<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Assemblea ad hoc, *Progetto di Trattato concernente lo Statuto della Comunità europea*, approvato dall’Assemblea ad hoc il 10 marzo 1953 a Strasburgo, Service des publications de la Communauté européenne, Strasbourg [1953].

<sup>16</sup> Cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell’Unione*, cit., pp. 345-430; R.T. Griffiths, *Europe’s First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, Federal Trust, London 2000, pp. 95-185.

<sup>17</sup> I sostenitori della CED, consapevoli che in quel momento non vi era una maggioranza a favore, avevano presentato all’Assemblea nazionale una “motion préjudicielle”, che avrebbe consentito un rinvio del dibattito per far sì che il governo Mendès France riprendesse le trattative con i partner comunitari al fine di ottenere delle concessioni che venissero incontro ad alcune delle preoccupazioni degli “anticédistes”. Gli oppositori della CED passarono però al contrattacco ricorrendo alla “question préalable”, strumento procedurale che non comportava un semplice rinvio, bensì il vero e proprio affossamento del testo sottoposto. La “question préalable” fu approvata con 319 voti contro 264 e 12 astensioni.

<sup>18</sup> Cfr. R. Aron, D. Lerner (sous la direction de), *La querelle de la CED. Essai d’analyse sociologique*, Colin, Paris 1956.

*Dal progetto Spinelli al progetto Herman*

Le conseguenze della disfatta della CED e della sua proiezione politico-costituzionale furono così profonde che una nuova prospettiva costituente sarebbe emersa solo all'inizio degli anni Ottanta, con il primo Parlamento europeo eletto dai cittadini. In questo caso, gli attori istituzionali principali furono due, e il loro ruolo rispettivo è più facile da descrivere. L'iniziativa fu assunta questa volta dal Parlamento europeo in modo autonomo, su impulso di Altiero Spinelli il quale, dopo l'esperienza di commissario europeo, era entrato nel PE già nel 1976 come indipendente eletto nelle liste del PCI<sup>19</sup>. Alle elezioni europee del 10 giugno 1979, per le quali aveva nuovamente accettato la candidatura offertagli dai comunisti, egli era risultato eletto sia nella prima circoscrizione elettorale con 187.000 preferenze, sia nella terza con 130.000<sup>20</sup>. Ritenendo insufficiente la tradizionale strategia del Parlamento europeo di sfruttare il più possibile i margini di azione concessi dai Trattati, Altiero Spinelli creò il club del Coccodrillo<sup>21</sup>, gruppo di pressione trasversale con cui rilanciò l'obiettivo di un'unione politica sovranazionale. Grazie all'azione di questo gruppo, il Parlamento europeo decise di istituire una Commissione istituzionale incaricata di preparare un progetto di nuovo Trattato. Tale progetto, che istituiva un'Unione europea fondata su una decisa parlamentarizzazione del sistema istituzionale (il potere legislativo sarebbe stato esercitato congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio dei ministri dell'Unione), fu approvato dal PE il 14 febbraio 1984<sup>22</sup>. Lo spirito costituente di cui il Parlamento europeo aveva dato prova si scontrò ben presto, tuttavia, con la cautela dei governi, che frenarono questa ambizione e si orientarono verso una riforma dei Trattati meno improntata al federalismo politico. La prima riforma su vasta scala dei Trattati comunitari, l'Atto Unico europeo siglato nel febbraio 1986, che stabilì la data del 31 dicembre 1992 per il compimento del mercato unico, recepì in maniera molto limitata il disegno politico-istituzionale contenuto nel progetto Spinelli.

Il Parlamento europeo, comunque, non si arrese e nella terza legislatura, apertasi nel 1989, ribadì il suo ruolo costituente assumendo l'iniziativa di elaborare un nuovo progetto di unione politica su base costituzionale. Una

---

<sup>19</sup> Cfr. D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea*, Il Mulino, Bologna 2000; P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna 2008.

<sup>20</sup> Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione civile. Servizio elettorale, *Elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, 10 giugno 1979. Risultati*, Roma 1979.

<sup>21</sup> Cfr. P.V. Dastoli, "L'azione del Club del Coccodrillo", in A. Landuyt, D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, t. I, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 559-568.

<sup>22</sup> *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», C 77, 19 marzo 1984. Cfr. P.V. Dastoli, A. Pierucci, *Verso una Costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione europea*, Marietti, Casale Monferrato 1984.

richiesta in questo senso era giunta in particolare dall'Italia, dove si era svolto un referendum di indirizzo – originato da un'iniziativa del Movimento federalista europeo - abbinato alle elezioni europee del 18 giugno 1989. L'88% dei votanti aveva approvato la proposta di trasformare le "Comunità europee in una effettiva unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento" e di attribuire al PE il "mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità".

Il compito di redigere le linee guida di un progetto di Costituzione fu conferito in un primo momento a Emilio Colombo<sup>23</sup>, che nel 1990 presentò due relazioni in cui era preso come base di partenza il progetto approvato dal PE nel 1984. L'incarico di relatore<sup>24</sup> passò poi allo spagnolo Marcelino Oreja e infine al cristiano sociale belga Fernand Herman<sup>25</sup>. Quest'ultimo redasse un testo in cui si proponeva, alla luce anche dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sull'Unione europea (UE), che aveva stabilito il percorso verso la moneta unica, un netto potenziamento della dimensione politica sovranazionale<sup>26</sup>. Era previsto anche un elenco di diritti garantiti dall'Unione, in cui erano inclusi importanti diritti sociali<sup>27</sup>.

In questo caso, tuttavia, il Parlamento europeo, dopo aver assunto autonomamente l'iniziativa come era avvenuto nel caso del progetto Spinelli, svolse esso stesso una funzione di freno. La maggioranza dei parlamentari europei volle evitare, nel timore di una reazione negativa da parte di un settore consistente dell'opinione pubblica - ritenuto non ancora maturo per un passaggio di questa portata -, che le elezioni europee in programma nel giugno 1994

---

<sup>23</sup> Cfr. E. Colombo, *Per l'Italia, per l'Europa. Conversazione con Arrigo Levi*, Il Mulino, Bologna 2013; D. Verrastro, E. Vigilante, *Emilio Colombo. L'ultimo dei costituenti*, Laterza, Roma-Bari 2016.

<sup>24</sup> Il 1° agosto 1992 Emilio Colombo diventò ministro degli Esteri del governo Amato.

<sup>25</sup> Cfr. F. Herman, *Europa patria mea: chronique de 15 années de vie politique, économique et sociale européenne*, Devillez, Bruxelles, 2006; F. Jurion-de Waha, *Fernand Herman: la passion pour l'Europe*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2014.

<sup>26</sup> *Risoluzione sulla Costituzione dell'Unione europea*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», C 61, 28 febbraio 1994.

<sup>27</sup> Nel progetto Herman veniva ripreso e ampliato il contenuto della carta sociale approvata a 11 (lo Stato dissenziente era naturalmente la Gran Bretagna thatcheriana) al Consiglio dei capi di Stato e di governo della Comunità del dicembre 1989, che era stato poi all'origine dell'estensione dell'intervento comunitario in ambito sociale sancito dal Protocollo a 11 allegato al Trattato di Maastricht. Sul tema del lavoro, nel progetto Herman si affermava: "l'Unione riconosce il diritto al lavoro"; "l'Unione e gli Stati membri si dotano dei mezzi necessari per rendere effettivo questo diritto". Per quanto riguardava i diritti sociali collettivi, il progetto Herman consacrava sul piano costituzionale uno degli aspetti centrali del Protocollo a 11 approvato a Maastricht, è cioè il rafforzamento del dialogo sociale a livello europeo, sancendo "il diritto di negoziato tra le parti sociali nonché il diritto di concludere contratti collettivi a livello dell'Unione".

vertessero anche sulla questione costituzionale. Il ricordo della manifestazione di euroscetticismo avutasi nei referendum di ratifica del Trattato di Maastricht in Francia e in Danimarca era ancora troppo recente. Così, il 10 febbraio 1994 il Parlamento approvò il progetto Herman come mero contributo a una discussione da proseguire nella legislatura successiva. Questa decisione rivelò una mancanza di coraggio che contrastava nettamente con lo spirito costituente espresso all'epoca del voto sul progetto Spinelli<sup>28</sup>.

La vicenda del progetto Herman rappresentava di fatto la chiusura di un ciclo: essa segnava la fine della strategia di matrice spinelliana secondo la quale il Parlamento europeo costituiva l'elemento di punta di un processo costituente sovranazionale. L'Assemblea di Strasburgo non si sentiva più sufficientemente legittimata ad agire in questo senso. E, negli anni immediatamente successivi, il Parlamento europeo non solo evitò di riprendere l'esame del progetto Herman, ma si astenne più in generale dal riproporre la questione dell'elaborazione di una Costituzione.

#### *L'esperienza della Convenzione europea*

Il nodo del rafforzamento dell'Unione in senso politico-costituzionale riemerse però alla fine del decennio, in considerazione della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, della prospettiva di un notevole aumento del numero degli Stati membri e della necessità di una più forte identità nel campo della politica estera e di sicurezza. La novità era che il tema dell'elaborazione di una Costituzione era rilanciato, in questa occasione, da attori politici di primissimo piano come il ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer ed addirittura accolto favorevolmente dal presidente della Repubblica francese Jacques Chirac, espressione di una cultura politica, il gollismo, il cui tradizionale ancoraggio alla salvaguardia della sovranità nazionale era sembrato in altri tempi irriducibile. Il Parlamento europeo diede il suo contributo al dibattito con la risoluzione sulla costituzionalizzazione dei Trattati presentata nell'ottobre 2000 dal costituzionalista francese Olivier Duhamel, nella quale si proponeva di utilizzare, per l'elaborazione della futura Costituzione dell'Unione, il modello della Convenzione che aveva redatto la Carta dei diritti fondamentali (proclamata poi a Nizza nel dicembre 2000)<sup>29</sup>. Al Consiglio europeo di Laeken, nel dicembre 2001,

---

<sup>28</sup> Intervenendo a nome del Partito democratico della sinistra, Roberto Barzanti dichiarò che la votazione conclusiva sul progetto Herman aveva rappresentato "una delle pagine più confuse, reticenti e disdicevoli della nostra Assemblea" (Parlamento europeo, *Discussioni*, 10 febbraio 1994, p. 182).

<sup>29</sup> Parlamento europeo, Relazione sulla costituzionalizzazione dei trattati, Commissione per gli affari costituzionali, Relatore: Olivier Duhamel, 12 ottobre 2000, A5-0289/2000. Il relatore rilevava

i capi di Stato e di governo dei Quindici paesi dell'Unione accolsero la proposta e fu così convocata una nuova Convenzione, che avrebbe studiato la "via verso una Costituzione per i cittadini europei"<sup>30</sup>. Il nuovo organo aveva il merito di coinvolgere al massimo livello le rappresentanze politiche nazionali: in questo modo, si intendeva evitare il rischio di quelle tensioni tra Parlamento europeo da un lato e governi e/o Parlamenti nazionali dall'altro che avevano ostacolato i precedenti tentativi costituzionali, a parte il caso del 1994 dove era stato il Parlamento europeo ad intralciare se stesso. La Convenzione europea sarebbe stata infatti formata da 15 rappresentanti dei governi, 30 dei Parlamenti nazionali, 16 del Parlamento europeo, 2 della Commissione, a cui erano da aggiungere i rappresentanti dei 13 paesi candidati, le cui delegazioni avrebbero replicato quelle degli Stati membri: un rappresentante del governo e due del Parlamento<sup>31</sup>. In virtù di questa composizione, la Convenzione appariva come un organo che, rispetto al Parlamento di Strasburgo, poteva contare su una più forte base di legittimazione per portare avanti un progetto costituente<sup>32</sup>. I parlamentari europei, che nei precedenti tentativi avevano operato da soli nel redigere un testo costituzionale, rappresentavano questa volta solo una minoranza dei membri. Ma si rivelarono comunque una componente molto attiva, sia per il loro elevato grado di conoscenza delle questioni trattate, sia perché fortemente motivati a conseguire un risultato di alto profilo. Inoltre, il Parlamento europeo, la cui commissione costituzionale era presieduta da Giorgio Napolitano<sup>33</sup>, seguì con grande attenzione, in quanto istituzione, i lavori della Convenzione<sup>34</sup>. Ed è importante sottolineare che i delegati del PE riuscirono a trovare diverse convergenze con i rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Così, la Convenzione, facendo interagire positivamente nella concreta opera di scrittura costituzionale i delegati sovranazionali e quelli nazionali, sembrava poter finalmente condurre a una sorta di quadratura del cerchio politico-istituzionale europeo.

---

che la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva constatato più volte che l'insieme dei trattati poteva essere considerato una sorta di "Carta costituzionale" dell'Unione, ma egli sottolineava che non ci si poteva accontentare dell'ordinamento vigente: "Materialmente, attraverso i trattati, disponiamo già di una costituzione, ma si tratta di una costituzione sovraccarica, prolissa, confusa, anomala, illeggibile e invisibile. È venuto il momento di una maggiore franchezza e di una maggiore chiarezza" (p. 11).

<sup>30</sup> Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, [www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/consiglio-europeo-di-laeken--conclusioni-della-presidenza/](http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/consiglio-europeo-di-laeken--conclusioni-della-presidenza/)

<sup>31</sup> Si aggiungevano il presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing e i vicepresidenti Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene, per un totale di 105 membri, affiancati da 102 supplenti.

<sup>32</sup> Cfr. J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, 2° edizione, Il Mulino, Bologna 2004.

<sup>33</sup> Cfr. G. Napolitano, *Europa politica: il difficile approdo di un lungo percorso*, Donzelli, Roma 2003.

<sup>34</sup> Cfr. Parlement européen, Centre archivistique et documentaire (CARDOC), *Le Parlement européen et les travaux de la Convention européenne*, «Les Cahiers du CARDOC», n. 1, septembre 2007.

Ma questa quadratura non si verificò. Non solo e non tanto perché, così come era avvenuto dopo i lavori dell'Assemblea ad hoc, il *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, adottato dalla Convenzione nelle sedute del 13 giugno e del 10 luglio 2003<sup>35</sup>, fu oggetto di estenuanti trattative nella Conferenza intergovernativa che doveva mettere a punto il testo definitivo. Alla fine, il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, firmato il 29 ottobre 2004 a Roma<sup>36</sup>, presentò sì alcuni significativi peggioramenti rispetto al testo redatto dalla Convenzione, ma non ne rimise in discussione l'impianto fondamentale. A differenza di quanto era avvenuto con il progetto Spinelli, i governi, che come si è visto in questo caso erano stati coinvolti sin dall'inizio nella preparazione del testo, non si erano allontanati troppo da quanto era stato poi loro sottoposto. Furono invece i popoli di Francia e Olanda a bocciare il Trattato nel corso del processo di ratifica. Il "no" francese e olandese nella primavera del 2005 spense improvvisamente gli entusiasmi con cui, dopo l'insuccesso dei tentativi precedenti, era stata accolta la nuova procedura. Superato l'ostacolo dei governi, la Costituzione europea era stata sconfessata tramite referendum da diversi milioni di cittadini di due paesi fondatori della Comunità. La bocciatura era dovuta a diverse cause, alcune delle quali di politica interna (l'ostilità in Francia contro la politica del presidente della Repubblica Jacques Chirac e del primo ministro Jean-Pierre Raffarin). Ad incidere notevolmente sul risultato, soprattutto nel caso francese, fu comunque la percezione di una buona parte dei votanti, sensibile agli argomenti degli euroscettici di lunga data e di quelli di più recente acquisizione, che il nuovo traguardo della costruzione europea fosse inadatto o addirittura controproducente nella protezione dalle conseguenze più preoccupanti della globalizzazione. Secondo una visione ampiamente diffusa in diversi settori dell'opinione pubblica, la globalizzazione non trovava nello sviluppo dell'integrazione europea un indispensabile elemento regolatore: la utilizzava invece, come era avvenuto con l'imponente allargamento del 2004, come pericoloso cavallo di Troia per rimettere in discussione il modello sociale del dopoguerra. In Francia, di conseguenza, il fronte del "no" si affermò con forza nelle classi popolari e intermedie<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Convenzione europea, *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, adottato per consenso dalla Convenzione il 13 giugno e il 10 luglio 2003, trasmesso al presidente del Consiglio europeo a Roma, 18 luglio 2003, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 2003.

<sup>36</sup> *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», C 310, 16 dicembre 2004.

<sup>37</sup> Cfr. H. Portelli, *Le référendum du 29 mai 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in «Regards sur l'actualité», août-septembre 2005, n. 313.

La conseguenza della duplice bocciatura referendaria fu l'avvio di una pausa di riflessione da cui si uscì con il percorso che avrebbe condotto al Trattato di Lisbona del 2007<sup>38</sup>. Così, sebbene 18 dei 27 Stati membri dell'Unione avessero ratificato il Trattato costituzionale, "o per lo meno [avessero] ottenuto l'autorizzazione per la ratifica"<sup>39</sup>, le ambizioni iniziali furono ridimensionate. Gran parte delle innovazioni contenute nel *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* risultarono salvaguardate, ma si intese esplicitamente "decostituzionalizzare" il nuovo Trattato, che avrebbe semplicemente emendato e non più sostituito i trattati esistenti. Come si evince dal mandato della Conferenza intergovernativa che avrebbe proceduto alla elaborazione del Trattato, non solo si rinunciava all'idea di "un unico testo denominato 'Costituzione'", ma si dava prova di una cura quasi maniacale nell'abbandonare la terminologia e la simbologia ad esso connesse:

Il TUE e il Trattato sul funzionamento dell'Unione non avranno carattere costituzionale. La terminologia utilizzata in tutto il testo dei trattati rispecchierà tale cambiamento: il termine 'Costituzione' non sarà utilizzato, il 'ministro degli Affari esteri dell'Unione' sarà denominato Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i termini 'legge' e 'legge quadro' saranno abbandonati mentre i termini attuali 'regolamenti', 'direttive' e 'decisioni' saranno mantenuti. Parimenti, i trattati modificati non conterranno alcun articolo che faccia riferimento ai simboli dell'UE quali la bandiera, l'inno o il motto.<sup>40</sup>

Per venire incontro al malessere espressosi in Francia e in Olanda, ma presente anche in altri contesti nazionali, si era deciso di procedere in via pragmatica in linea con le precedenti revisioni, mettendo da parte l'idea di costruire, attraverso la Costituzione, un più forte senso di appartenenza all'Unione europea da parte dei cittadini dei diversi paesi. I limiti di questa scelta sarebbero emersi però con la difficile gestione della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008: la debolezza del sentimento di condivisione di valori e obiettivi comuni avrebbe pesato nei rapporti tra gli Stati membri e avrebbe avuto preoccupanti ripercussioni negli orientamenti delle opinioni pubbliche nazionali.

### *Trattato o Costituzione?*

Dopo aver ricostruito la genesi e l'esito di questi quattro tentativi costituenti, è necessario chiedersi qual era la sostanza dei progetti elaborati. E occorre soprattutto rispondere a una domanda: tali progetti configuravano davvero una

---

<sup>38</sup> Cfr. J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 17. Nel caso della Romania e della Bulgaria, la ratifica era scattata automaticamente dal momento che era inclusa nei rispettivi trattati di adesione all'Unione europea.

<sup>40</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Mandato della Cig*, 11218/07, Bruxelles 26 giugno 2007, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2011218%202007%20INIT>

Costituzione, o rimanevano anch'essi racchiusi in realtà nella dimensione internazionalistica del Trattato?

Un aspetto non irrilevante da prendere in considerazione è che il termine "Costituzione" non è formalmente impiegato nei primi due tentativi: l'Assemblea ad hoc elabora il *Progetto di Trattato concernente lo Statuto della Comunità europea*, il Progetto Spinelli si presenta come *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea*. È solo con il progetto Herman, pertanto, che si ricorre ufficialmente a questo termine. Ciò comporta che si debba stabilire una netta distinzione tra i primi due progetti e quelli successivi? La decisione di chiamare esplicitamente "Costituzione" il testo elaborato denota certo un orientamento più convinto, da parte dell'istituzione che ne è l'artefice, verso l'evoluzione in senso costituzionalistico. Tuttavia l'intreccio tra il polo internazionalistico e quello costituzionalistico è una costante in tutte e quattro le esperienze. Il presidente della Commissione costituzionale dell'Assemblea ad hoc, il cristiano democratico tedesco Heinrich von Brentano, affermò nella sua relazione introduttiva che l'obiettivo perseguito era stato "un Trattato internazionale" che rappresentava "al tempo stesso una Costituzione"<sup>41</sup>. E, per contro, il frutto dei lavori della Convenzione europea degli anni 2002-2003 e della successiva Conferenza intergovernativa, il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, non recideva i legami con la dimensione internazionalistica, se non altro per la complessa dinamica che ne aveva determinato la nascita<sup>42</sup>. Nella relazione presentata nel dicembre 2004 a nome della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo dal laburista britannico Richard Corbett e dal popolare spagnolo Iñigo Méndez de Vigo, il dilemma relativo a quanto quel testo appartenesse ancora alla categoria dei Trattati internazionali e a quanto invece rientrasse nel novero delle "vere" Costituzioni era affrontato sulla base di una distinzione tra la forma e il contenuto:

Si pone a volte la questione [...] se si tratti di una Costituzione o di un trattato. [...] indubbiamente, formalmente si tratta di un trattato, che sarà adottato e ratificato secondo le norme in vigore per la modifica dei trattati – e non potrebbe essere altrimenti. Ma, per la sua natura e il suo contenuto, questo trattato rappresenta una vera e propria Costituzione.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Assemblea ad hoc, Doc. 12, 26 febbraio 1953, Relazione introduttiva dell'on. H. von Brentano, p. 11.

<sup>42</sup> Cfr. C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea: genesi, natura, struttura, contenuto*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2005.

<sup>43</sup> Parlamento europeo, Relazione sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, Commissione per gli affari costituzionali, Relatori: Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo, 9 dicembre 2004, A6-0070/2004. Dopo un acceso dibattito il Parlamento europeo approvò il Trattato (con un voto che non aveva però alcun carattere vincolante) il 12 gennaio 2005 con 500 voti a favore, 137 contrari e 40 astensioni. A pronunciarsi a favore furono il PPE, il PSE, l'ALDE, i verdi e l'Unione per le nazioni, mentre la Sinistra unitaria europea, gli antieuropeisti di

Risolvere concettualmente il problema in questo modo era tuttavia un po' semplicistico: la dimensione internazionalistica tipica del Trattato non si esauriva, nel testo del 2004, nelle modalità di adozione e ratifica, ma investiva anche aspetti importanti del suo stesso contenuto, come ad esempio avveniva per la disciplina delle future revisioni. In realtà, in tutti e quattro i progetti costituzionali che abbiamo esaminato, le possibilità di sviluppo del polo costituzionalistico, nella sua dialettica con quello internazionalistico, sarebbero dipese da diversi fattori, tra cui l'emergere di un confronto politico di tipo sovranazionale e la valorizzazione dell'istituzione parlamentare. Se si fosse affermata questa dinamica evolutiva, tali tesi, pur non presentandosi come delle vere e proprie Costituzioni nel senso classico del termine, avrebbero potuto conformarsi sempre di più, pertanto, ai principi del costituzionalismo. Con il Trattato di Lisbona del 2007, invece, si è voluto ribadire come si è visto il primato della dimensione internazionalistica. Dal punto di vista della comprensibilità da parte dei cittadini, il risultato paradossale è che, se il Trattato costituzionale del 2004 era stato considerato di difficile lettura, i due Trattati emendati da quello di Lisbona, e cioè il Trattato sull'Unione europea del 1992 e il Trattato CE del 1957, ribattezzato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiedono, per la loro comprensione, una capacità di orientarsi tra le norme comunitarie di gran lunga più consistente. Ma queste sono le conseguenze indesiderate o forse esplicitamente volute a cui possono condurre i populismi di diversa matrice.

### *Conclusioni*

Quali conclusioni si possono trarre da questo excursus su come è stato affrontato il tema di una Costituzione europea nei quasi settant'anni che ci separano dal Congresso dell'Aia del 1948 e dalla fondazione del Consiglio d'Europa?

La prima considerazione da fare è che sono state percorse varie strade e seguite diverse procedure, ma nessuna di queste alla fine ha avuto successo. L'attribuzione di un ruolo costituente al Parlamento europeo, vale a dire la via

---

Indipendenza/Democrazia e diversi non iscritti, tra cui i rappresentanti del Front National di Jean-Marie Le Pen, votarono contro. Nella sua requisitoria contro il testo, Jean-Marie Le Pen giunse ad affermare: "La Costituzione europea è dunque, al di là di ogni dubbio, l'atto fondatore di un superstato europeo che segna la morte delle nostre nazioni, sovente millenarie, la loro trasformazione in altrettante province senza potere, in questo Stato burocratico onnipotente e accentrato. [...] I deputati di questo Parlamento [Il testo originale in francese, in questo punto, è però diverso: Le Pen se la prende con i "constituants", intendendo evidentemente con questo termine *in primis* i membri della Convenzione] hanno tradito la propria patria. La loro colpa è sotto gli occhi di tutti. Saranno maledetti dalla storia e dalle generazioni a venire" (Parlamento europeo, *Discussioni*, 11 gennaio 2005).

scelta con l'Assemblea ad hoc, il progetto Spinelli e il progetto Herman, ha finito per spaventare gli stessi europarlamentari, i quali nel 1994 non se la sentirono di approvare formalmente il testo loro sottoposto dalla commissione per gli Affari istituzionali. Il nuovo metodo della Convenzione composta da rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione non ha risolto le difficoltà, poiché si è scontrato con la disaffezione dei cittadini di due paesi fondatori. Ciò non significa tuttavia che il ripetuto impegno del Parlamento europeo riguardo alla stesura di una Costituzione si sia risolto in un completo fallimento: molti elementi presenti nei progetti elaborati sono stati infatti inseriti, nel corso del tempo, nel sistema istituzionale europeo. In particolare, la richiesta di un ruolo crescente per il Parlamento ha condotto a un suo costante rafforzamento: se nel Trattato CECA del 1951 vi era un abisso tra le prerogative dell'Assemblea comunitaria e quelle dei Parlamenti nazionali, nel corso dei decenni il divario è notevolmente diminuito<sup>44</sup>. Così, anche se oggi non abbiamo una Costituzione europea, nel sistema istituzionale dell'Unione sono senz'altro presenti numerosi aspetti che lo conducono ben oltre lo schema delle organizzazioni internazionali<sup>45</sup>. D'altra parte l'assenza di una Costituzione è oggi una delle manifestazioni della crisi del progetto europeo, e un rilancio dell'integrazione nella direzione di una più solida dimensione politica difficilmente potrà avvenire se non si punterà di nuovo, nell'ambito magari di un nucleo più ristretto di paesi membri, a trasporre il più possibile a livello sovranazionale i principi della democrazia costituzionale.

---

<sup>44</sup> Cfr. Y. Mény (ed.), *Building Parliament: 50 years of European Parliament History (1958-2008)*, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg 2009.

<sup>45</sup> Cfr. M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 134-166.