

**Tra Commissione Prodi e Convenzione europea: il progetto Penelope
di François Lamoureux**
di Immacolata Leone

Introduzione

Il progetto di trattato costituzionale definito in codice Penelope venne riservatamente approntato nell'estate del 2002 dall'alto funzionario della Commissione europea François Lamoureux, su indicazione dell'allora presidente, Romano Prodi.

Inseritosi all'interno dei lavori della seconda Convenzione europea, che era stata notoriamente incaricata di elaborare il testo di "una Costituzione per l'Europa" - poi approvata dalla classica Conferenza intergovernativa degli stati membri (CIG) - il progetto intese conferire un'intonazione tendenzialmente federalista ai risultati della Convenzione, suscitando tuttavia una sorta di "caso" politico-giornalistico, sia per i modi con cui venne reso pubblico, sia per l'implicita contestazione che la presidenza della Commissione rivolgeva ai vertici della pur autorevole Convenzione.

Di fatto, malgrado le obiezioni suscitate fra i membri della Commissione stessa e la rapidità con cui venne archiviato da una stampa e da un'opinione alquanto euroscettiche, Penelope era destinato a restare il punto di arrivo più avanzato di una stagione di riforme istituzionali dell'Unione europea, tale da meritare di essere preso attentamente in esame, sia in riferimento alle vicende di cui fu protagonista, sia per la sua oggettiva consistenza, dalla quale non si potrà prescindere ogniqualvolta il processo di riforma venga ulteriormente riproposto. Nell'articolato messo a punto da Lamoureux erano contenute infatti soluzioni ardite e originali, sia pure forse non pienamente risolutive, per emancipare l'Unione dalla ferrea condizione del voto all'unanimità in tema di ratifica ed entrata in vigore delle modifiche ai trattati, nonché per lo sviluppo dell'integrazione politica secondo l'ispirazione di matrice federalista, peraltro contenuta nell'originaria Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

Al di là dell'interesse per la vicenda politica che lo riguarda o per la qualità in sé della proposta istituzionale, la ricostruzione del caso Penelope consentirà peraltro di confrontarsi istruttivamente con una personalità di indubbio valore, oggi fin troppo dimenticata, quale fu l'avvocato François Lamoureux, e di valutare al tempo stesso le complesse dinamiche instauratesi fra il presidente Prodi, i membri della Commissione, la presidenza della Convenzione e l'intero consesso incaricato di elaborare il testo costituzionale.

Storia complessa e tormentata quella della Convenzione e degli eventi che l'avevano preceduta. L'Unione europea, infatti, insoddisfatta dagli esiti delle ultime due conferenze intergovernative che avevano portato alla firma del Trattato di Amsterdam, ottobre 1997, e di Nizza, febbraio 2001, ambedue deludenti ed incompiuti, si era convinta sempre più della necessità di un sollecito adeguamento delle proprie istituzioni alle esigenze politiche ed economico-sociali di un continente in fase di inevitabile ricongiungimento dopo la caduta dei regimi comunisti, avvenuta nel decennio precedente. Tale iniziativa di "approfondimento" avrebbe dovuto avvenire precedentemente, o almeno in parallelismo, rispetto all'ormai imminente allargamento a ben dieci paesi, tra "orientali" e mediterranei, realizzatosi il 1 maggio 2004.

Più in particolare, e non senza un qualche ottimismo, appariva indispensabile procedere al più presto alla "semplificazione e al riordino dei trattati" delle Comunità europee e dell'Unione europea, per giungere infine "all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale", prima che il consistente ampliamento ai nuovi paesi rendesse assai ardua ogni modifica istituzionale¹. Tale prospettiva, proclamata nella solenne Dichiarazione del Consiglio Europeo di Laeken, tenutosi nel dicembre 2001, all'indomani della delusione, per così dire, del trattato di Nizza, era stata affidata precisamente alla ricordata Convenzione europea, la quale sarà lo scenario della presente ricostruzione, dedicata a Penelope e al suo autore, con relativi sostenitori.

Come è noto e come si vedrà meglio in seguito, la Convenzione europea, presieduta dall'anziano ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, a suo tempo artefice, insieme al cancelliere Helmut Schmidt, del sistema monetario europeo e dell'elezione diretta del Parlamento europeo², aveva un precedente

¹ Bollettino UE 12-2001. Allegati delle conclusioni della presidenza (2/5). All. I. "Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea".

² L'elezione diretta del Parlamento europeo venne decisa al vertice di Parigi del dicembre 1974, mentre la creazione del sistema monetario europeo (SME) fu decisa al vertice di Bruxelles del dicembre 1978. Cfr. Jacques Ziller, *La nuova costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, cit., p. 117. Giscard d'Estaing portò avanti tutta la sua carriera politica nel centro-destra: fu primo ministro del generale De Gaulle, presidente della Repubblica francese dal 1974 al 1981, contribuì all'integrazione economica e monetaria creando, con il cancelliere Helmut Schmidt, il sistema monetario europeo. Dopo la sconfitta alle elezioni presidenziali del 1981 ebbe l'opportunità di

nella "prima" Convenzione, quella che aveva redatto la Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei, solennemente proclamata a Nizza il 7 dicembre del 2000 e destinata ad essere recepita nel testo costituzionale dalla "seconda" Convenzione europea, per poi entrare definitivamente in vigore con il trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2009. Caratteristica precipua ed innovativa della Convenzione "uno e due" era di veder rappresentati nel proprio seno i diversi soggetti operanti nel contesto istituzionale europeo, Commissione, Parlamento europeo, governi e parlamenti nazionali, con conseguente superamento della tradizionale conferenza intergovernativa, teatro delle più classiche negoziazioni diplomatiche fra stati sovrani. Anche se, come accennato, l'innovativo strumento a vocazione democratica rappresentato dalla Convenzione avrebbe comunque visto sottoporre il proprio elaborato ad una conferenza intergovernativa vecchio stile, prima che i governi accettassero di sottoscriverlo per la ratifica, poi sfortunatamente arenatasi nelle sabbie dei referendum francese e olandese.

In sostanza, non risultava certo agevole comprendere – scriveva Andrea Bonanni sul "Corriere" nei giorni di Laeken - se la Convenzione appena annunciata avrebbe portato "ad una difesa e a una politica estera più integrate, ad un superamento del metodo intergovernativo, ad un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e della Commissione", oppure "la Dichiarazione [del Vertice] avrebbe rappresentato il cavallo di Troia per la rinazionalizzazione di molte politiche, per una riduzione della Commissione a segretariato del Consiglio, per una messa sotto tutela del Parlamento europeo da parte dei parlamenti nazionali, mediante lo smantellamento del «corpus» legislativo comunitario sostituito da leggi-quadro di incerta applicazione"³.

Avendo dinanzi questi due possibili esiti, la Convenzione aprì i propri lavori il 28 febbraio del 2002 e, seppur in un clima di generale ottimismo, incontrò fin dal suo esordio una serie di difficoltà, che, dopo ben otto mesi di lavoro, limitarono i primi risultati ad un timido testo di sole 18 pagine. Sicuramente un esito insoddisfacente, nonostante l'individuazione di quella struttura quadripartita - architettura costituzionale, Carta dei diritti fondamentali, politiche e attuazione delle azioni dell'Unione, disposizioni generali e finali – che sarebbe rimasta invariata nel testo finale consegnato alla presidenza italiana dell'Unione europea, a Roma, il 18 luglio del 2003.

Le cause di tanta modestia, oltre che della lentezza dei lavori, stavano presumibilmente nell'assenza di un ruolo di primo piano affidato alla

conoscere dall'interno le istituzioni europee come deputato del Parlamento europeo dal 1989 al 1993

³ Andrea Bonanni, *La scommessa della Convenzione: superare la paralisi dei leader privi di idee*, "Corriere della Sera", 18/12/2001.

Commissione, non adeguatamente rappresentata nella Convenzione europea, per parte sua sottoposta alla pressante richiesta, avanzata da Francia, Inghilterra e Spagna, di rendere stabile la presidenza del Consiglio europeo, prefigurando così un doppio potere alla guida dell'UE, nonché di istituire la figura di un ministro degli Esteri dell'Unione. Sta di fatto che a quel punto il presidente Prodi, al quale i primi risultati raggiunti dalla Convenzione apparivano privi di "ambizione e di visione",⁴ si decise a intervenire mediante un'iniziativa che avrebbe suscitato molto scompiglio all'interno della Convenzione e non solo in essa.

In proposito, già nell'estate 2002, era stato creato in tutta segretezza il cosiddetto gruppo Lamoureux, che riuscì ad elaborare, nell'arco di sole sei settimane, a partire dalla metà di settembre, un ambizioso progetto costituzionale, denominato "Contributo a un progetto preliminare di Costituzione dell'Unione europea". Si trattava appunto del testo meglio conosciuto con il nome di progetto Penelope, reso noto, sia pure nelle forme improprie su cui si tornerà più avanti, nella data del 5 dicembre, alla vigilia della sessione plenaria della Convenzione.

La decisione di Prodi di affidare proprio a Lamoureux, abile ed esperto avvocato del foro parigino, poi divenuto alto funzionario della Commissione, la stesura della "sua" costituzione europea era sortita, molto probabilmente, dalla volontà di riaffermare una continuità con l'autorevole gestione di Jacques Delors, essendo stato Lamoureux braccio destro di questi durante la stesura dell'Atto Unico europeo e del Trattato di Maastricht. Per non dire che la paternità francese dell'elaborato risultava la più idonea ad accreditare un progetto così ambizioso, il cui fine, come accennato, era quello di conferire nuovamente alla Commissione il ruolo di motore del processo d'integrazione europea, oltre che di imprimere all'Unione una fisionomia federalista.

Il progetto Penelope, infatti, pur attenendosi allo schema della Convenzione del 28 ottobre 2002, se ne discostava su una serie di punti qualificanti: dalle modalità di entrata in vigore del trattato – che, utilizzando una formula altamente innovativa, intendeva sottrarsi alla spada di Damocle della ratifica all'unanimità - alla doppia responsabilità della Commissione dinanzi al Parlamento e al Consiglio, al mantenimento della rotazione semestrale della presidenza del Consiglio europeo, alla nomina del presidente della Commissione su designazione del Parlamento e successiva approvazione del Consiglio europeo, ed infine alla nascita della figura del Segretario dell'Unione.

⁴ Questo il giudizio espresso da Romano Prodi, il quale si trovava ad Atene per partecipare al vertice euro-canadese del maggio 2003, nei confronti della bozza definitiva del testo elaborato dalla Convenzione: <http://archivio.panorama.it/home/articolo/idA020001019308>.

La tardiva quanto contestata presentazione del progetto, sia al presidente della Convenzione che agli stessi commissari (che ne avevano avuto fino a quel momento solo un qualche sentore), la differente impostazione che Giscard d'Estaing e Prodi avrebbero voluto dare all'assetto istituzionale europeo, la segretezza che aveva circondato la redazione e l'impronta federalista che molti giornali attribuirono al progetto ne determinarono il fallimento.

Bocciato senza possibilità d'appello, qualora invece fosse stato approvato, Penelope - stando almeno ad un intervento del gennaio 2003 a firma del suo principale estensore, sfortunatamente scomparso nell'agosto del 2006 - avrebbe favorito la nascita di un sistema istituzionale nel quale sarebbe finalmente emersa, senza più ambiguità, una separazione dei poteri, una precisa classificazione delle norme, nonché un governo centrale in grado di spiegare ai cittadini europei "chi fa cosa e cosa fa".⁵

Allo stato dei fatti, una volta tramontati tanto Penelope che il trattato costituzionale, il testo approvato a Lisbona il 13 dicembre 2007 avrebbe dotato l'Europa non più di una costituzione, bensì di un nuovo trattato che modifica, senza sostituirli, sia il trattato sull'Unione europea, alias trattato di Maastricht, sia quelli istitutivi della Comunità europea e dell'Euratom, vale a dire i trattati di Roma (essendo ormai scaduto quello della Ceca, assorbita nella CE).

Eppure, a Penelope si deve riconoscere di aver lasciato una traccia profonda, sia nei dibattiti della Convenzione (tanto che le proposte della prima vennero spesso messe a confronto con quelle della seconda, per essere talvolta recepite), sia nel pubblico di coloro che si appassionano alle vicende dell'Unione, sia ancora tra coloro che, scrivendo e riscrivendo il testo, si dedicarono pazientemente alla "tessitura" (proprio un lavoro da Penelope, da cui il nome) ideato e promosso dal duo Prodi-Lamoureux.

Di sicuro, al momento della scomparsa del principale estensore di quel progetto di trattato costituzionale, molte furono le manifestazioni di affetto e di stima da parte dei suoi colleghi. Tra di esse vale la pena di ricordare fin d'ora, per poi ritornarci in seguito, la commemorazione di Lamoureux tenuta presso la Camera dei Deputati italiana, il 5 ottobre 2006, da Paolo Ponzano, direttore per le questioni istituzionali e governative della Commissione europea, nonché membro supplente della Convenzione, al quale va rivolto un sincero contributo anche per l'aiuto fornito alla presente ricerca. Di quella cerimonia, promossa dal Dipartimento di Storia moderna e contemporanea della Sapienza Università di Roma, in collaborazione con il Comitato Nazionale Altiero Spinelli, che di lì a poco avrebbe inaugurato i propri lavori, restano consultabili ancora oggi le suggestive parole pronunciate da Ponzano, cui va il merito di aver arricchito la

⁵ Briefing technique avec la presse sur Pénélope, François Lamoureux, Bruxelles, 29 janvier 2003.

rievocazione della figura del giurista francese con la testimonianza della sua dedizione alla causa europea⁶.

“Personalità attiva” e “intelligenza viva” furono le due qualità che - ad avviso di Ponzano - ultimamente impegnato come coordinatore dell'edizione del volume *Building Parliament: 50 years of European Parliament*, edito dall'Istituto universitario europeo di Firenze - contraddistinsero l'attività e la personalità di Lamoureux all'interno della Commissione europea e nei confronti della Convenzione. Uno dei suoi intenti fu di rafforzare il diritto d'iniziativa della Commissione nell'elaborazione delle leggi a vantaggio dei cittadini (suo anche il merito, tra l'altro, della successiva direttiva sulla tutela dei consumatori in caso di *overbooking*), non meno che di collaborare a superare l'impasse istituzionale che l'Europa stava attraversando. Tutt'altro che un “burocrate” quindi Lamoureux, bensì altissima espressione di quel ceto di funzionari comunitari a cui si deve in grande misura, è doveroso riconoscerlo, il successo dell'integrazione europea.

Fuor di dubbio, furono precisamente la sua formazione giuridica, la sua lunga esperienza in Commissione, le specifiche competenze maturate in materia istituzionale, la sua forte personalità e le grandi capacità lavorative a conquistargli la stima del presidente della Commissione europea, Romano Prodi, notoriamente giunto a Bruxelles dopo la deludente esperienza della Commissione di Jacques Santer. L'ex presidente del Consiglio italiano, come si è detto, decise di affidare proprio a Lamoureux il compito di elaborare lo “studio di fattibilità” destinato alla Convenzione. L'obiettivo esplicito era di ricollocare “la Commissione all'origine del processo normativo e il Parlamento e il Consiglio dei ministri in qualità di co-legislatori”.⁷

In definitiva, stando al Prodi un minimo autocelebrativo de *La mia visione dei fatti*, se “non avessimo ridato ordine, forza, prestigio e orgoglio alla Commissione europea” l'allargamento, la riforma istituzionale e la politica per la crescita e per la pace, l'adozione dell'euro non “sarebbero stati possibili”.⁸

Un risultato ottenuto, al di là del generoso insuccesso di Penelope, grazie anche all'incontro fra la tradizione del federalismo italiano interpretata da Prodi, formatosi non a caso alla scuola del Mulino, e l'uropeismo funzionalistico di un Lamoureux, seguace di Monnet e Schuman, non

⁶ La registrazione è visibile in <http://www.eurostudium.eu/multimedia/costituzione.php>.

⁷ R. Prodi, *La mia visione dei fatti. Cinque anni di governo in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008, cit., p. 133.

⁸ *Dichiarazione della Commissione Prodi-Bilancio della Commissione Prodi*. Monitor Europa, n. 13 2004, Centro Documentazione Europa. Consiglio regionale dell'Emilia Romagna. Jacques Delors avrebbe onorato la memoria di Lamoureux in una cerimonia tenutasi a Andernos-les-Bains il 30 agosto 2006. Il direttore scientifico della fondazione del Collegio europeo di Parma, Alfonso Mattera, lo fece sulle pagine della «Revue du Droit de l'Union Européenne», n. 3/2006.

dimentico degli insegnamenti di Altiero Spinelli, oltre che “braccio destro di Delors” nella preparazione dell'Atto unico europeo. Un creativo incontro che non si sarebbe riproposto, allo stato dei fatti, negli anni successivi.

I. L'Unione europea alla svolta del millennio

Al volgere dell'anno Duemila, l'Unione europea, ormai alla vigilia del suo quinto allargamento, che avrebbe ampliato a venticinque - e poco dopo a ventisette - il numero degli stati membri,⁹ si presentava come un sistema avanzato dal punto di vista economico. Al tempo stesso avvertiva l'esigenza di procedere ulteriormente verso la dimensione prettamente politica, consolidando l'edificio a tre pilastri sorto a Maastricht.

A rendere urgente la riforma del sistema istituzionale contribuiva precisamente l'imminenza dell'allargamento, i cui aspetti positivi non sfuggivano a nessuno, ma rendevano al tempo stesso ineludibile l'adeguamento dei trattati, tanto relativi all'Unione europea quanto alle Comunità europee.

Allargamento più approfondimento

L'ingresso dei nuovi stati membri, accompagnato dal parallelo inserimento di costoro nel Consiglio d'Europa e nella Nato,¹⁰ avrebbe infatti posto fine, una volta per tutte, all'antagonismo creatosi tra l'Europa dell'Est e dell'Ovest già a conclusione della seconda guerra mondiale¹¹ e radicalizzatosi

⁹ <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/e50017.htm>. I negoziati per l'adesione di Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Polonia, Slovenia furono avviati il 31 marzo 1998 e il 15 febbraio 2000 quelli con Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia, Romania e Bulgaria, escludendo la Turchia. Nel Consiglio europeo di Copenaghen, 13 dicembre del 2002, si constatò che i paesi candidati, tranne gli ultimi due, soddisfacevano le condizioni di base per l'ingresso nell'UE. Pertanto essi firmarono il trattato di adesione il 16 aprile 2003, ad Atene, ed entrarono ufficialmente nell'UE il 1° maggio 2004. Bulgaria e Romania firmarono nell'aprile 2005, per entrare il primo gennaio 2007.

¹⁰ www.nato.int; www.coe.int. Negli anni che andarono dal 1990 al 1993 ci fu l'ingresso dei paesi dell'ex blocco sovietico all'interno del Consiglio d'Europa, mentre, per entrare nella Nato, gli stessi dovettero attendere il quarto allargamento dell'Alleanza, 12 marzo 1999, e il quinto allargamento, 29 marzo 2004.

¹¹ W. Churchill, *Tragedy of Europe*, in R. Ducci, B. Olivi, *L'Europa incompiuta*, Padova 1970, p. 73.

successivamente con lo scoppio della guerra fredda:¹² un'epoca caratterizzata dalla cosiddetta cortina di ferro e dall'innalzamento del muro di Berlino, miranti a creare uno spartiacque nel corpo dell'Europa tra i paesi legati agli Stati Uniti e quelli assoggettati all'altra superpotenza, l'Unione Sovietica.

Grazie alla caduta delle barriere, avvenuta nel 1989 non senza iniziali momenti di incertezza, e al successivo processo di avvicinamento all'Occidente, i paesi dell'Europa centro-orientale, che si identificavano in una cultura e in una storia comuni ai popoli dell'Unione, potevano ricongiungersi finalmente alla famiglia democratico-liberale europea e concorrere anch'essi al grande disegno dei padri fondatori dell'unità continentale.¹³

Nel corso di quella lunga fase transitoria, per aspirare a divenire parte integrante dell'Unione, essi avevano dovuto superare, ovvero stavano ormai superando, una complessa sequenza di riforme interne, accompagnate da costanti controlli da parte di Bruxelles, al fine di rispettare i cosiddetti "criteri di Copenaghen". Infatti, nel giugno del 1993, il Consiglio europeo, riunito nella capitale danese, aveva stabilito che "i paesi associati dell'Europa centrale e orientale" potessero diventare membri dell'Unione purché rispondessero a tre principali requisiti, ormai divenuti piuttosto celebri.¹⁴ In sintesi, essi prevedevano:

- criterio politico: presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e la tutela delle minoranze;

- criterio economico: esistenza di una economia di mercato forte nonché capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato in seno all'Unione europea;

¹² B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 21-40; G. Mammarella - P. Cacace, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 3-5; G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-1997)*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 29-31; E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale nel XX secolo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 213-225.

¹³ <http://www.lastoriasiamonoi.rai.it/puntata.aspx?id=321>. Il 19 agosto 1991 fu messo in atto l'ultimo tentativo di mantenere in piedi l'apparato sovietico da parte di una giunta di dirigenti russi, che intendeva ripristinare il ferreo regime comunista ormai minato dalla *perestrojka*. L'episodio, che ebbe come protagonista il futuro presidente Boris Eltsin, finì in realtà col segnare il collasso dell'URSS e la dissoluzione del partito.

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/72929.pdf. Consiglio europeo di Copenaghen (21-22 giugno 1993), Conclusioni della Presidenza (pp. 13-14). Cfr. anche P. Fontaine, *L'Europa in 12 lezioni*, Commissione europea. Direzione generale della Stampa e della comunicazione B-1049 Bruxelles, 2003, p. 12.

- terzo criterio: applicazione del cosiddetto *acquis* comunitario.¹⁵

Da quel momento in poi, in un complesso, quasi frenetico intersecarsi di tempestose ratifiche, anche sotto il profilo monetario-finanziario, del trattato di Maastricht (firmato il 7 febbraio del 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre del 1993); di trattati di associazione con i nuovi candidati; di applicazione della seconda fase dell'UEM (1 gennaio '94, creazione dell'Istituto Monetario Europeo); di preparazione, firma e ratifica del successivo trattato di Amsterdam; di riforma istituzionale dell'Unione; di domande di adesione da parte dei medesimi candidati Peco (Paesi dell'Europa centro-orientale, più Cipro e Malta, preceduti nel 1987 dalla Turchia); di apertura di una prima serie di trattative per l'entrata nell'UE; di adozione della moneta unica (1 gennaio 1999), si sarebbe giunti alla fine, proprio a dicembre 1999, al Consiglio europeo di Helsinki, all'accettazione di una prossima adesione all'UE di tutti i paesi candidati, sia pure al termine di uno stringente monitoraggio da parte della Commissione europea (con la Turchia, però, esclusa ancora per un lustro dai negoziati). In pratica, come già accennato, era ormai aperta la strada per la data del 1 maggio 2004, in cui i dieci (seguiti da Bulgaria e Romania a gennaio 2007) avrebbero visto finalmente concluso, con una spettacolare cerimonia tenutasi a Roma, il lungo percorso di adesione.

In tale contesto, e tenendo conto che nel 1995 si erano già aggiunte Svezia, Finlandia ed Austria (anch'esse, per così dire, "sdoganate" dalla caduta del muro), appariva fin troppo evidente che gli assetti istituzionali dell'Unione non rispondevano comunque alle esigenze di paesi determinati ad accrescere il proprio prestigio nel mondo attraverso un vincolo associativo, a carattere politico-istituzionale, ben più cogente e significativo di un accordo prevalentemente economico. L'UE, insomma, avrebbe dovuto potenziare la propria coesione interna e predisporre le garanzie fondamentali per il funzionamento efficace di un così vasto e complesso edificio. E questo restava valido benché nel frattempo i trattati fossero stati adeguati non soltanto dal testo di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, ma anche da quello di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato faticosamente in vigore il 1 febbraio 2003, i quali apportavano comunque alcuni significativi avanzamenti.

In estrema sintesi, il Trattato di Amsterdam cercò di rispondere alle esigenze di consenso e di efficienza indicate dalla relazione del gruppo Westendorp, presentata dal Consiglio europeo di Madrid (14-15 dicembre 1995)

¹⁵ Oltre che dal diritto comunitario propriamente detto, l'*acquis* comunitario è costituito da tutti gli atti adottati dall'Unione, nonché dagli obiettivi comuni fissati dai trattati. Esso deve essere accolto e recepito dai paesi che vogliono entrare a far parte dell'Unione europea.

in funzione dell'apertura della Conferenza intergovernativa del 1996,¹⁶ vale a dire: consolidamento dell'Europa dei cittadini mediante, come sottolineato da Olivi, l'attribuzione di diritti politici soggettivi ai cittadini dell'UE;¹⁷ ulteriore legittimazione democratica delle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento, attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo grazie all'estensione della procedura di codecisione; potenziamento del ruolo dell'UE sulla scena internazionale per mezzo dell'istituzione della figura dell'Alto rappresentante per la PESC; infine "significative estensioni per l'uso potenziale del voto a maggioranza qualificata" all'interno del Consiglio, per l'adozione e applicazione di azioni congiunte e azioni comuni.¹⁸

Su di un punto, tuttavia, Amsterdam non fu in grado di decidere, ossia sul cosiddetto "nodo" della composizione della Commissione, prospettato nel "Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea", annesso al trattato stesso, e considerato come assai controverso, oltre che destinato a riproporsi nel tempo.¹⁹

In sostanza, nel Protocollo si prevedeva che, all'entrata in vigore del primo allargamento, la Commissione dovesse essere composta da un cittadino per ogni stato membro, perché, mantenendo la modalità di assegnazione corrente, ovvero due commissari per i paesi più popolosi e uno per quelli meno popolosi, l'esecutivo avrebbe raggiunto dimensioni elefantache.

Tale clausola, tuttavia, sarebbe stata applicata a condizione che alla medesima data venisse modificata anche la ponderazione dei voti in sede di Consiglio sancita dal trattato CEE. Appariva necessario infatti compensare in

¹⁶ B. Olivi, *L'Europa difficile...*, cit., p. 496. La decisione di affidare al segretario di stato spagnolo Carlos Westendorp l'incarico di creare un gruppo di riflessione fu presa durante il Consiglio europeo di Corfù del 25 giugno 1994. Obiettivo di tale gruppo, sulla scia di quanto già fatto dal Comitato Delors per l'UEM, o da quello Spaak negli anni Cinquanta ed altri ancora, era quello di fornire uno strumento efficace e pratico, al fine di approntare le soluzioni ottimali sulle tematiche lasciate irrisolte o che non avevano trovato grande consenso nel Trattato di Maastricht. Nei successivi Consigli europei, quelli di Cannes (giugno 1995) e Madrid (dicembre 1995), il gruppo fu in grado di presentare il proprio rapporto, articolandolo intorno a tre tematiche, che poi furono poste alla base dei lavori della CIG aperta a Torino il 29 marzo 1996: Europa dei cittadini, forte identità esterna, istituzioni efficaci in vista dell'allargamento. Il Consiglio europeo di Amsterdam si sarebbe tenuto il 2 ottobre 1997.

¹⁷ *Ivi*, p. 498.

¹⁸ N. Nugent, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 92 e 96. Veniva tuttavia riconosciuto un diritto di veto a favore di uno stato che accampasse "ragioni" di politica nazionale. Peraltro introduceva lo strumento della "astensione costruttiva".

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0111010014>. Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni Atti connessi. *Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997*. Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea.

quella istituzione la perdita di peso dei paesi più grandi all'interno della Commissione, riconoscendo ad essi o una ponderazione più favorevole, oppure introducendo un criterio di "doppia maggioranza", in grado di tener conto del maggior peso demografico di taluni, oltre che del consenso di una maggioranza numerica di stati. Tutto questo risultava necessario, altrimenti i paesi minori, divenuti assai numerosi con l'allargamento, avrebbero potuto facilmente creare la cosiddetta "minoranza di blocco". In ogni caso, il raggiungimento della maggioranza qualificata avrebbe richiesto il loro quasi totale consenso.

Dal momento che il trattato non era in grado di fornire una soluzione al problema, causa i contrasti interni tra i paesi contraenti, il Protocollo rimandava ad un'ulteriore conferenza intergovernativa il compito di dirimere questo ed altri problemi connessi, in un'ottica "globale":

Almeno un anno prima che il numero degli Stati membri dell'Unione sia superiore a venti, è convocata una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere ad un riesame globale delle disposizioni dei trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni.²⁰

In sostanza, su un punto fondamentale per la legittimità dell'intero processo decisionale come quello or ora esposto, la decisione era di non decidere, o perlomeno di rimandare, lasciando ad un ulteriore appuntamento i cosiddetti *left-overs*.

Da Nizza a Laeken. La novità della Convenzione

Inevitabile dunque che i risultati insoddisfacenti di Amsterdam, tra cui, appunto, la mancata risoluzione della ponderazione dei voti nel Consiglio, legata alla nuova composizione della Commissione, e l'insufficiente trasferimento di ambiti dal voto all'unanimità a quello a maggioranza, richiedessero una nuova "conferenza" in tempi brevi, stante l'imminenza dell'allargamento.

Difatti, il 10-11 dicembre 1999, il Consiglio europeo di Helsinki, oltre a confermare l'importanza e l'imminenza del processo di ampliamento ribadiva la necessità di "adottare misure appropriate –recitava il comunicato finale - al fine di convocare la conferenza intergovernativa nel febbraio del 2000, con l'intento di adattare le istituzioni dell'Unione alle esigenze di un'Europa ampliata".²¹

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Consiglio europeo di Helsinki 10 e 11 dicembre 1999. Conclusioni della Presidenza. www.europarl.europa.eu/summits/hel1_it.htm - 54k. Anche il Consiglio europeo riunito a Feira,

A tal fine, il 18 ottobre 1999, durante i lavori preparatori della CIG, il gruppo di esperti presieduto del primo ministro belga, Jean-Luc Dehaene,²² aveva presentato una "Relazione sulle implicazioni istituzionali dell'allargamento", seguita dal parere della Commissione, intitolato "La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento", approvato il 10 novembre 1999 e trasmesso il 26 gennaio del 2000. Quest'ultimo venne elaborato su iniziativa del neopresidente della Commissione europea, Romano Prodi –incarico conferito il 15 settembre 1999, dopo la breve e controversa parentesi di Jacques Santer - e del commissario Michel Barnier, responsabile della riforma delle istituzioni.

Dopo di che, a pochi giorni di distanza, precisamente il 14 febbraio del 2000, a Bruxelles, si apriva la conferenza intergovernativa, presentando come necessari punti da risolvere: estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio nei settori della fiscalità e della politica sociale, nonché dell'ambiente, composizione della Commissione e estensione del voto a maggioranza qualificata.²³

Prima di proseguire, è necessario tuttavia sottolineare l'importanza di un'altra decisione adottata nel '99, e in particolare nei Consigli europei di Colonia (giugno) e Tampere (ottobre), dai quali nasceva l'idea, centrale in questa narrazione, di dar vita ad un nuovo consesso, o "organo", poi denominato Convenzione, con l'incarico di elaborare le riforme istituzionali dell'Unione. In quei due vertici si decise infatti di allargare la partecipazione alle decisioni su tali materie anche ai rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei governi e delle istituzioni europee, al fine di garantire una maggiore democraticità all'intero processo, rendendolo più vicino ai cittadini e alle opinioni pubbliche dei paesi membri, e dunque raccogliendo un maggior consenso attorno alla costruzione europea.

Tutto ciò induceva pertanto i governi ad introdurre, accanto alla classica conferenza diplomatica, seguita da trattato, con cui venivano realizzate le riforme istituzionali, un organismo composto - come recitano in dettaglio le conclusioni della Presidenza del Consiglio di Colonia all'allegato n. IV - dai seguenti membri:

delegati dei capi di Stato o di governo e del Presidente della Commissione europea, nonché di membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Rappresentanti della Corte di giustizia europea dovrebbero partecipare in qualità di osservatori. Rappresentanti del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e di gruppi sociali ed esperti dovrebbero essere

in Portogallo, nei giorni 19 e 20 giugno del 2000, ribadì la volontà di giungere a un accordo globale nella sua riunione di Nizza, nel dicembre 2000, conformemente al calendario fissato dai Consigli europei di Colonia e di Helsinki.

²² www.luiss.it/semcost/europa/materiali/allargamento.rtf.

²³ http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/index_it.htm#agenda.

invitati a esprimere il proprio parere. Il segretariato dovrebbe essere assicurato dal Segretariato generale del Consiglio.²⁴

Nasceva così il primo esperimento di consenso decisionale a maggiore rappresentatività democratica. Messo al lavoro a partire dal dicembre del '99, con le modalità decise a Tampere e sotto la presidenza del tedesco Roman Herzog, il nuovo organismo, definitosi autonomamente Convenzione, elaborò ed approvò il 2 ottobre l'ormai celebre Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, strumento di ulteriore tutela dei diritti dei cittadini europei.

La Carta sarebbe stata proclamata solennemente il 7 dicembre del 2000 dai presidenti del Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione e della Commissione europea, nell'imminenza del vertice di Nizza, su cui si tornerà qui di seguito. Essa era frutto pertanto della volontà congiunta delle tre istituzioni dell'Unione, senza per questo possedere un valore giuridico obbligatorio, tanto è vero che non venne inserita nel nuovo trattato varato dal vertice che stava per aprirsi nella città provenzale.²⁵

Secondo la definizione di Jacques Ziller, all'interno della Carta furono riuniti per la prima volta, in un unico testo, i diritti sanciti all'interno di diversi strumenti di cooperazione internazionale, che andavano dalla Convenzione delle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa fino alla Carta dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Inoltre, la Carta aggiungeva ai diritti civili e politici, già indicati nelle costituzioni degli stati membri, quelli sociali ed economici.²⁶

Un precedente importante, quello della Convenzione, che sarebbe stato di lì a poco nuovamente riproposto in forma ancor più incisiva per mezzo della Convenzione europea, a causa della delusione provocata dal trattato che venne varato proprio in quelle circostanze. Infatti, sempre a Nizza, tra il 7 e l'11 dicembre del 2000 il Consiglio europeo, ricevute le proposte della conferenza intergovernativa incaricata della riforma dei trattati, portò a conclusione con

²⁴ http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm#an4. Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999. Conclusioni della Presidenza. Per una più dettagliata composizione dell'organo deputato alla stesura della Carta si rimanda al Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. Conclusioni della Presidenza.

²⁵ Per approfondimenti si rimanda al seguente sito:
http://www.europarl.europa.eu/charter/default_it.htm.

²⁶ J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., p. 17. L'inesistenza di un obbligo per gli Stati determinò semplicemente la sua firma e proclamazione. Bisognerà aspettare la Convenzione europea, per poter essere inserita nella II parte del testo costituzionale, acquisendo finalmente un valore obbligatorio. In essa sono raccolti i diritti vigenti nei paesi membri che mettono in rilievo la formazione di una comune identità civile. Per il testo originario della Carta consultare: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_it.pdf.

estrema fatica i negoziati dell'omonimo trattato.²⁷ Firmato dai rappresentanti diplomatici il 26 febbraio successivo, il testo sarebbe entrato in vigore soltanto il 1 febbraio 2003, causa ancora una volta un referendum popolare sfavorevole tenutosi in Irlanda per essere poi replicato con esito, questa volta positivo, il 10 dicembre 2002.

Il trattato francese, oltre a favorire un avanzamento sul piano sociale, così come già avviato dal trattato di Amsterdam, forniva una prima risposta, sul piano "istituzionale", alla questione della ponderazione dei voti in seno al Consiglio rimaste in sospeso nel testo olandese.²⁸ Tuttavia, l'aspra trattativa accesi durante il vertice non aveva consentito un approdo soddisfacente in materia.

A tale riguardo, già la Conferenza intergovernativa apertasi il 14 febbraio 2000, sotto la presidenza portoghese, aveva analizzato accuratamente varie soluzioni, passando dalla ponderazione strettamente connessa al peso demografico a quella della doppia maggioranza semplice (ovvero approvazione delle deliberazioni con il 51% dei rappresentanti degli stati purché esprimenti la maggioranza della popolazione dell'Unione).²⁹

La scelta finale, adottata a Nizza, mantenne il principio, presente fin dalle origini delle Comunità, della diversa ponderazione dei voti fra i singoli stati affinché la rappresentatività demografica potesse essere salvaguardata. Al tempo stesso, i 15 stati membri, secondo l'art. 3 del Protocollo sull'allargamento, si davano una nuova ponderazione, da applicare in coincidenza con l'imminente ingresso di nuovi *partner*, previsto per il primo gennaio 2005.³⁰ In seguito, tuttavia, dato che il trattato di adesione fu firmato prima, e precisamente il 16 aprile del 2003 ad Atene, si sarebbe deciso di applicare la clausola del trattato di Nizza con effetto a decorrere dal 1 novembre 2004, estendendo così l'intero sistema anche ai nuovi venuti.

²⁷ http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/index_it.htm; B. Olivi-R. Santaniello, *Storia dell'integrazione...*, cit., pp. 280-287; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma, 2000, pp. 120-123.

²⁸ Oltre alle due riforme istituzionali sopra ricordate, non bisogna dimenticare che il Trattato di Nizza si occupò anche del sistema giudiziario - nuova ripartizione delle competenze tra Corte e Tribunale e possibilità di creare Camere giudiziarie specializzate - del ruolo e della composizione del Parlamento - estensione della procedura di codecisione e modifica del numero di deputati attribuiti a ciascuno Stato membro o futuro Stato membro - e della composizione e nomina dei membri della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni:

²⁹ Cfr. R. Prodi, *La mia visione dei fatti. Cinque anni di governo in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 32. Questa proposta fu sostenuta strenuamente dalla Germania che mise in discussione il principio della parità con la Francia e con gli altri paesi dell'UE.

³⁰ Protocollo sull'allargamento, articolo 3 Disposizioni relative alla ponderazione dei voti in sede di Consiglio.

Sta di fatto che i pesi attribuiti dal trattato ai singoli stati, compresi quelli dell'imminente allargamento, risultavano decisamente incongrui: da un lato, alla Germania riunita, che vantava ormai ottanta milioni di cittadini, veniva mantenuta la stessa ponderazione di Inghilterra, Francia e Italia (29 a testa), dall'altro, la Polonia e la Spagna, benché demograficamente inferiori di almeno un terzo rispetto al terzetto or ora citato, si vedevano riconoscere un "peso" praticamente simile (27). E qualcosa di analogo può dirsi in merito alle proporzioni riconosciute ai paesi più piccoli.

È noto che la "notte di Nizza", in cui si giunse ad un simile compromesso, fu caratterizzata da estenuanti trattative che vedevano, per esempio, il presidente Chirac favorire la Polonia per ragioni politiche (oltre che per evitare il fallimento del vertice proprio nel suo paese), mentre all'esterno avvenivano convegni promossi dalle associazioni europeiste, non senza episodi di scontri tra i manifestanti, per lo più appartenenti al movimento antiglobalizzazione.

Questi ultimi, lanciando lo slogan divenuto famoso già nelle manifestazioni di Washington, Praga, Seattle, "occupiamo il summit", si opponevano alla politica monetarista dell'Unione, al dominio delle multinazionali, alle manipolazioni genetiche, al cibo *biotech* e alla precarietà del lavoro. Senza dimenticare la tutela dei diritti sociali e quelli dei più deboli.

Le manifestazioni anti-summit furono organizzate mediante una rete informativa tra diversi siti internet come <http://www.euromarches.org/>, pagina web multilingue dedicata alle manifestazioni contro la politica imperialista dell'UE, oppure http://belgium.indymedia.org/theme/index_nice.php3, sito belga dove era possibile ascoltare lo *spot* radiofonico con cui s'invitavano i cittadini dell'Unione a mobilitarsi.³¹

Tornando al punto, la soluzione raggiunta a Nizza in merito alla ponderazione dei voti nel Consiglio presentava delle evidenti anomalie, che non potevano essere considerate definitive. In altre parole, si era trattato di un vero e proprio compromesso "al ribasso"³², in quanto fu considerato di primaria importanza soddisfare le esigenze di un paese come la Spagna (e in prospettiva la Polonia), la quale, perdendo il secondo commissario, che le aveva conferito uno *status* di pari dignità con i "grandi" nell'esecutivo, esigeva di ottenere una

³¹ Per maggiori informazioni si consiglia di consultare i siti:

<http://www.repubblica.it/online/mondo/nizza/venti/venti.html>;

<http://www.repubblica.it/online/mondo/nizza/proteste/proteste.html>.

³² Cfr. R. Prodi, *La mia visione dei fatti...*, cit., p. 33. Considerazione di Romano Prodi in merito al fatto che Nizza "non riuscì a promuovere le riforme istituzionali necessarie per far fronte all'allargamento".

compensazione in Consiglio grazie ad una ponderazione che la mantenesse allo stesso livello dei paesi maggiori.³³

Al di là di ulteriori dettagli sulla verifica della maggioranza qualificata in Consiglio,³⁴ per quanto concerne la questione della composizione della Commissione, benché alcuni stati preferissero una Commissione più ridotta, all'art. 4 del protocollo sull'allargamento dell'UE,³⁵ il Trattato stabilì, come accennato, che a partire del 1 gennaio 2005 la Commissione fosse composta da un membro per ogni stato. Peraltro, il trattato di adesione dei nuovi membri, sottoscritto nel 2003, anticipò la suddetta disposizione, rendendola esecutiva a partire dal 1 novembre 2004.

Va notato ancora che il protocollo sull'allargamento del Trattato di Nizza prevedeva che con un'Europa a ventisette il numero dei commissari divenisse inferiore rispetto al numero degli stati membri. La cifra sarebbe stata decisa dal Consiglio all'unanimità - purché fosse assicurata una rotazione paritaria fra tutti gli stati - a decorrere dal 2009 (data prorogata al 2014 dal trattato di Lisbona).³⁶

³³ Nel sito dell'UE: treaties/dat/12001C/htm/C_2001080IT.004901.html#doc_C_2001080IT.004902. Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare l'art. 3 del Protocollo sull'allargamento dell'Unione. Un'attenta analisi della nuova ponderazione dei voti in sede di Consiglio, stabilita dal Trattato di Nizza, mostra come non ci fu una omogeneità, ne tanto meno equità nell'assegnazione dei voti. Nel complesso l'assegnazione era la seguente: Germania, 29 voti, Regno Unito 29, Francia 29, Italia 29, Spagna 27, Polonia 27, Paesi Bassi 13, Repubblica Ceca 12, Belgio 12, Ungheria 12, Portogallo 12, Svezia 10, Austria 10, Slovacchia 7, Danimarca 7, Finlandia 7, Irlanda 7, Lituania 7, Lettonia 4, Slovenia 4, Cipro 4, Lussemburgo 4, Malta 3. Nel complesso, per adottare una decisione in Consiglio, su un totale di 321 voti, ne servivano almeno 232, espressione della maggioranza qualificata dei membri. (http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/council_it.htm). La suddetta clausola era contenuta nella dichiarazione n. 21 allegata al Trattato di Nizza. Così come la decisione di modificare nuovamente la ripartizione dei voti nel 2007 con l'ingresso di nuovi paesi, quali Bulgaria e Romania. In questo modo, da un totale di 345 voti la maggioranza qualificata, per essere tale, doveva raggiungere i 255 voti.

³⁴ Come stabilito dall'art. 205 del trattato CEE, ogni stato membro aveva il diritto di richiedere, qualora lo ritenesse opportuno, la verifica della validità della maggioranza qualificata, che doveva necessariamente comprendere almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione, in caso contrario la decisione non veniva approvata. In questo modo l'esigenze di un paese come la Germania erano parzialmente tutelate.

³⁵ Art. 4 del Protocollo allegato al Trattato sull'Unione europea e ai trattati che istituiscono le Comunità europee allegato al Trattato di Nizza. *Gazzetta ufficiale n. C 80 del 10 marzo 2001*. http://eurlex.europa.eu/it/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080IT.004901.html#doc_C_2001080IT.004902.

³⁶ La rotazione doveva essere applicata a decorrere dall'entrata in funzione della prima Commissione successiva alla data di adesione del 27° stato membro, cioè a decorrere del 2009. Protocollo, articolo 4 Disposizioni relative alla Commissione, punto 2. La proroga è prevista

In merito alla nomina del presidente della Commissione, altro punto delle questioni istituzionali, il trattato, sostituendo l'art. 214 paragrafo 2 del precedente, introdusse la maggioranza qualificata nel Consiglio europeo per quanto riguardava la sua designazione, mentre fu mantenuta la necessità d'approvazione del Parlamento sia sulla nomina del presidente sia sull'intera Commissione. Inoltre l'art. 217 riconosceva al presidente, al quale il trattato di Amsterdam aveva già affidato la definizione degli orientamenti politici della Commissione, il compito di definirne l'organizzare interna, al fine di garantire la coerenza, la collegialità e l'efficacia dell'esecutivo.³⁷

Di non minore importanza, una disposizione del Trattato di Nizza, ovvero l'art. 2, par. 2, dell'allegato protocollo A, modificava l'art. 189 del Trattato CE, fissando a 732 il numero massimo dei parlamentari europei, contro i 700 previsti dal Trattato di Amsterdam. Stabiliva inoltre, al par. 3, che "qualora il numero totale dei membri di cui al paragrafo 2 sia inferiore a settecentotrentadue, è applicata una correzione proporzionale al numero di rappresentanti da eleggere in ciascuno stato membro, in modo che il numero totale sia il più possibile vicino a settecentotrentadue".³⁸

Nel complesso, analizzando le soluzioni date a Nizza ai principali e più pressanti problemi a livello "istituzionale", allo scopo, come si è detto, di adattare il funzionamento delle istituzioni europee al processo di allargamento, si può ben comprendere che esse, pur cercando di rispondere alle domande poste dalla CIG del febbraio 2000, non furono esaustive e definitive.

Più incisivi, semmai, risultarono i dispositivi a carattere "decisionale" – attribuzione di una maggiore flessibilità al sistema delle cooperazioni rafforzate, estensione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, pur con il mantenimento dell'unanimità su ambiti come la politica fiscale, sociale e di coesione - senza dimenticare quelli riguardanti il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, la Corte dei conti, la Banca centrale europea e il sistema giudiziario. Ciononostante, la sensazione di inadeguatezza, se non di compromesso malriuscito, restava incombente e generalizzata. Per non dire che molti lamentavano il fatto di aver dato troppa voce in capitolo anche a paesi, come la Polonia, che risultavano in quel momento solo candidati.

Di conseguenza, i capi di Stato e di governo, prima di lasciare il vertice, decisero di allegare al trattato la Dichiarazione n. 23, che riconosceva la

dall'art. 9D, comma 4, inserito dal Trattato di Lisbona, articolo 1, disposizione 14), nel testo del TUE.

³⁷http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_commission_it.htm

³⁸ Protocollo A allegato al Trattato sull'Unione europea e ai Trattati che istituiscono le Comunità europee. Art. 2, paragrafi 2-3.

necessità di convocare una nuova CIG in un breve intervallo di tempo. Ancora una volta, insomma, si era fatto un qualche passo avanti, ma pur sempre non definitivo. Con un'ennesima conferenza intergovernativa nuovamente sullo sfondo.

La Dichiarazione indicava infatti i quattro punti su cui non era stato possibile arrivare ad un consenso unanime e che dovevano essere affrontati il prima possibile. In ordine:

Le modalità per stabilire, e mantenere, una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà; lo status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza, conformemente al Consiglio europeo di Colonia; una semplificazione dei trattati al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili, senza modificarne la sostanza; il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.³⁹

Al fine di affrontare questi ed altri aspetti non completamente risolti, coinvolgendo al tempo stesso le opinioni pubbliche in "un dibattito più ampio e approfondito sull'avvenire dell'UE",⁴⁰ la Dichiarazione prospettava tre fasi in rapida successione: la prima prevedeva la "presentazione di una relazione al Consiglio europeo di Göteborg" (14-15 luglio 2001); la seconda coincideva con il Consiglio europeo che si sarebbe tenuto a Laeken/Bruxelles il 14-15 dicembre 2001, nel quale "il Consiglio avrebbe dovuto adottare una dichiarazione contenente iniziative appropriate per il perseguimento di questo processo";⁴¹ la terza ed ultima comportava la convocazione di una nuova conferenza intergovernativa entro il 2004 (di fatto essa venne però anticipata al 4 ottobre 2003).⁴²

Il tutto accompagnato da un ampio dibattito esteso tanto alle istituzioni europee e nazionali che all'intera opinione pubblica. Al punto 3, la Dichiarazione n. 23 recitava infatti:

Nel 2001 la Presidenza svedese e la Presidenza belga, in cooperazione con la Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo, promuoveranno un ampio dibattito con tutte le parti interessate: i rappresentanti dei parlamenti nazionali e i portavoce dell'opinione pubblica nelle sue varie componenti, ossia ambienti politici, economici e accademici, esponenti della società civile, ecc. I paesi candidati saranno associati a questo processo secondo modalità da definire.

³⁹ Dichiarazione n. 23, relativa al Futuro dell'Unione, allegata al trattato di Nizza, punto quinto.

⁴⁰ *Ivi*, punto terzo

⁴¹ *ivi*, punto quarto.

⁴² *Ivi*, punto quarto.

Di fatto, alla luce del punto or ora citato, il metodo adottato per la convocazione della prima convenzione, che associava i rappresentanti dei parlamenti, governi e istituzioni europee, prevedendo al contempo un intenso dialogo con la società civile, appariva ormai inserito nelle procedure di riforma delle istituzioni dell'UE. Sia pure in maniera reticente, la convocazione di una seconda Convenzione, da annunciare con la dichiarazione prevista per il Consiglio europeo di Laeken, sembrava già profilarsi.

In ogni caso, entro il 2004, si sarebbe dovuta tenere una conferenza intergovernativa, incaricata di affrontare le modifiche dei trattati sui punti annunciati dalla Dichiarazione n. 23 e divenuti oggetto dell'auspicato dibattito paneuropeo. Peraltro, la CIG, come specificato al punto ottavo, non avrebbe “in nessun caso costituito un ostacolo o prerequisito al processo di allargamento”, tanto anche “gli Stati candidati che avranno concluso i negoziati di adesione con l'Unione saranno invitati a partecipare alla Conferenza”. Inoltre “gli Stati candidati che non avranno concluso i negoziati di adesione saranno invitati in veste di osservatori”.⁴³

A ben vedere, l'avventura della Convenzione, sia pure con l'ennesima CIG che l'attendeva al varco per temperarne gli eventuali eccessivi entusiasmi, era già cominciata.

⁴³ *Ivi*, punto ottavo.

II. Nascita ed evoluzione della Convenzione europea

Anno 2001. Anno di svolta e di rilancio per l'Unione. È proprio a dicembre di quell'anno che la "Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea", destinata a restare un punto di riferimento nella storia istituzionale dell'UE, avvia il meccanismo che potrà dare agli europei una "costituzione", sia pure nella forma riduttiva del trattato costituzionale.

Dicembre 2001, a Laeken, si diceva. Ma anche settembre 2001, 11 settembre per l'esattezza: l'impulso espresso dal vertice belga non può prescindere infatti dal clima di tensione e di angoscia, ma anche di volontà di impegno e di senso di responsabilità, che fu provocato dal disastro dalle proporzioni inimmaginate e inimmaginabili, per effetto del quale il mondo usciva pesantemente e forse irreversibilmente modificato. "L'11 settembre ci ha aperto brutalmente gli occhi", confessa candidamente la Dichiarazione di Laeken, resa pubblica come Allegato I alle conclusioni della presidenza.⁴⁴

Da un giorno all'altro, insomma, l'Europa si trovava di fronte ai peggiori fantasmi che si potessero immaginare:

Dopo la caduta del muro di Berlino si è pensato per un momento che saremmo vissuti per lungo tempo in un ordine mondiale stabile e libero da conflitti.... Le forze antagoniste non sono scomparse. Il fanatismo religioso, il nazionalismo etnico, il razzismo, il terrorismo guadagnano terreno. I conflitti regionali, la povertà e il sottosviluppo continuano a costituire il terreno fertile per il loro propagarsi.⁴⁵

Convenzione come, quando e perché

Per poter fronteggiare lo scenario sopra descritto l'Europa si sentiva dunque chiamata più che mai, come recita sempre la Dichiarazione, a "svolgere un ruolo di primo piano in un nuovo ordine planetario, quello di una potenza

⁴⁴ <http://europa.eu/bulletin/it/200112/i1027.htm>. Bollettino UE 12-2001. Allegato I alle conclusioni della presidenza. Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea.

⁴⁵ *Ibidem*.

che può assumere un ruolo stabilizzatore a livello mondiale e costituire nel contempo un faro per molti paesi e popoli”.

Accanto a questa ambizione, non priva di qualche eco delorsiana, di divenire “potenza” sul versante “esterno”, l’Unione della Dichiarazione di Laeken ne accampava anche un’altra, peraltro non nuova, ma sicuramente stringente, dati i tempi: quella di avvicinare, sul fronte “interno, l’Europa ai propri cittadini”, poiché questi, pur condividendo “i grandi obiettivi dell’Unione, non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l’azione quotidiana dell’Unione”. Sempre dai cittadini proveniva oltretutto, proseguiva la Dichiarazione, una richiesta di “istituzioni meno complesse e rigide, e soprattutto più efficienti e trasparenti”, con la speranza che – evidente allusione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità - l’UE si occupasse maggiormente dei loro “problemi concreti e che non debba intervenire nei minimi dettagli in questioni che per la loro natura sarebbe meglio lasciare ai rappresentanti eletti nei paesi membri e nelle regioni”.⁴⁶

Come a dire che le due “sfide” riconosciute come pressanti dalla Dichiarazione non potevano essere fronteggiate se non con un sostanziale ammodernamento delle istituzioni europee, al fine di poter accogliere nella maniera più opportuna i nuovi paesi membri, una volta risolte le questioni lasciate in sospeso (*left-overs*) dai Trattati di Amsterdam e di Nizza (quest’ultimo comprensivo della ricordata Dichiarazione n. 23). Non solo, perché ai *leader* riuniti nel castello nei pressi di Bruxelles non sfuggiva nemmeno che il 1 gennaio successivo la moneta unica, l’euro, già varato nel 1999, “diventerà una realtà quotidiana per 300 milioni di cittadini europei”.⁴⁷

Un impegno almeno apparentemente solenne, quello assunto dal Consiglio europeo, indottosi a sottoscrivere una così argomentata, propositiva e vagamente emotiva, se non addirittura messianica Dichiarazione, i cui toni possono ben desumersi da passi come il seguente, dedicato al prossimo allargamento, che esigeva un “approccio diverso” – espressione da non sottovalutare – rispetto a quello funzionalistico, adottato alle origini dell’intera avventura:

L’unificazione dell’Europa è imminente. L’Unione sta per aprirsi a più di dieci nuovi Stati membri soprattutto dell’Europa centrale o orientale per chiudere in tal modo definitivamente uno dei capitoli più foschi della storia europea: la seconda guerra mondiale e la successiva spartizione artificiosa dell’Europa. L’Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo.⁴⁸

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

Di fatto, una volta esaurite tanto solenni e impegnative espressioni, nella parte conclusiva dell'Allegato I, contenente appunto la "Dichiarazione sul futuro dell'Unione", i capi di Stato e di governo si inducevano ad adottare una decisione fortemente innovativa, quanto estranea agli schemi diplomatici tradizionali (sia pure sulla linea già tracciata durante la preparazione di Nizza).

Stando alle loro parole, l'Unione europea, chiamata alle "proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione", la cui unica frontiera doveva esser "quella della democrazia e dei diritti dell'uomo", decideva a questo punto di convocare una nuova e ancora più rappresentativa "Convenzione"⁴⁹ – espressione non priva di volute allusioni al glorioso precedente di Philadelphia – che risultasse "composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione".⁵⁰

Ad essa sarebbe spettato "il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili". Formulazione impegnativa e nemmeno troppo generica, dal momento che la Dichiarazione, prima di annunciare al punto III la propria significativa deliberazione ("Convocazione di una convenzione sull'avvenire dell'Europa"), enumerava, in forma beninteso interrogativa, ma al tempo stesso parecchio dettagliata, i traguardi ambiziosi additati ai "convenzionali" dal massimo consesso politico dell'Unione.

Il crescendo, in sintesi, si produceva così: da un'aspirazione di semplificazione dei trattati, "in un'ottica di maggiore trasparenza", e da una messa in discussione della "distinzione fra Unione e Comunità", oltre che della "suddivisione in tre pilastri" del tempio di Maastricht, si giungeva ad una serie di pressanti quesiti su un possibile riordino dei trattati, ovvero sull'opportunità di una distinzione fra un "trattato di base" e "le altre disposizioni del trattato", non meno che su un'eventuale "distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato"⁵¹.

Puntualizzazione non certo secondaria quella su un "trattato di base", da distinguere rispetto ad altre disposizioni del futuro accordo fra gli stati membri, disposizioni presumibilmente emancipate dalla logica stringente del trattato internazionale, qualora dovessero essere modificate o integrate

⁴⁹ Cfr. C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea: genesi, natura, struttura, contenuto*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2005, p. 4; J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., p. 48; R. Prodi, *La mia visione dei fatti...*, cit., p. 134. Anche Prodi propose "fin dalla notte di Nizza" di affidare ad una Convenzione il compito di realizzare una grande riforma costituzionale.

⁵⁰ <http://europa.eu/bulletin/it/200112/i1027.htm>. Bollettino UE 12-2001. Allegato I alle conclusioni della presidenza. Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea.

⁵¹ *Ibidem*.

successivamente. Ma la serie di domande incalzanti non si arrestava qui. Al di là del rompicapo sull'opportunità o meno di "inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo", che avrebbe dato carattere pienamente vincolante a quella che a Nizza era rimasta una seppur solenne dichiarazione, era precisamente il quesito sollevato "infine" quello che dava finalmente il tono a tutta la Dichiarazione. Vale a dire:

Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? i valori che l'Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all'interno dell'Unione?⁵²

Decisamente coraggioso l'ultimo passaggio. Sia pure in forma dubitativa e in una prospettiva "a termine", la parola costituzione, o meglio "testo costituzionale", per cautelarsi un minimo, era pronunciata. I capi di Stato e di governo, in altre parole, pur con tutte le loro residue riserve "soveraniste", sembravano davvero disponibili a superare la pratica dei "piccoli passi" per compierne uno veramente più lungo degli altri.

A quel punto le premesse erano poste per l'elaborazione di quel testo, scaturito dai lavori della Convenzione, che sarebbe stato chiamato "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa",⁵³ con lo scopo di ridisegnare appunto in una logica costituzionale la nuova architettura dell'Europa unita. Certo, nessuno può ignorare che alcuni degli aspetti più arditi del progetto sarebbero stati stemperati dalla successiva conferenza intergovernativa. Tuttavia esso era destinato a rappresentare l'acme delle ambizioni dell'Unione europea, prima di conoscere i pronunciamenti popolari negativi che avrebbero portato al ripiegamento di Lisbona, anch'esso peraltro messo a sua volta in discussione dagli insuccessi referendari irlandesi, poi superati.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., pp. 31-32. Il termine "costituzione" fu per la prima volta avanzato dal ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer in un discorso alla Humboldt Universität di Berlino il 12 maggio 2000, il quale riprendeva la proposta, avanzata cinquant'anni prima da Robert Schuman, di lavorare per una federazione europea. Pur non essendo gradita a molti esponenti della Convenzione, la prospettiva della costituzione ottenne il consenso dell'opinione pubblica e del mondo universitario a conclusione di un sondaggio, organizzato dalla Dichiarazione di Laeken stessa, intitolato "La via verso una Costituzione per i cittadini europei". Ecco perché, il 18 luglio 2003, quando fu presentato il testo definitivo della Convenzione, il termine "costituzione" era ormai pienamente acquisito, essendo del resto già apparso nella nota di trasmissione della prima bozza della Convenzione, del 28 ottobre 2002, nonché sul comunicato stampa del giorno successivo.

La Dichiarazione di Laeken, anche questo va ricordato, era stata elaborata dal primo ministro belga Guy Verhofstad, presidente di turno del Consiglio europeo, malgrado le prevedibili resistenze dell'Inghilterra di Tony Blair, cui si unirono paesi come la Spagna e quelli nordici, la quale si sarebbe accontentata di un semplice rafforzamento dei poteri del Consiglio dei Ministri. Alla fine, però, prevalse l'idea di una svolta memorabile, sostenuta dai sei paesi fondatori e formulata nel più volte ricordato allegato alle conclusioni della presidenza.⁵⁴

Proseguendo nell'esposizione, la nuova Convenzione si sarebbe riunita a brevissima distanza di tempo rispetto al tornante di Laeken. La sessione inaugurale si tenne infatti il 28 febbraio 2002, sotto la presidenza dell'ex presidente francese, Valéry Giscard d'Estaing, e la vice-presidenza sia dell'ex presidente del Consiglio italiano, Giuliano Amato, che dell'ex primo ministro belga, Jean-Luc Dehaene.⁵⁵

Da notare che le tre personalità erano state già espressamente citate nella Dichiarazione di Laeken, la quale prescriveva anche la composizione del consesso:

- 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo (uno per stato);
- 13 rappresentanti dei capi di Stato o di governo dei paesi candidati all'adesione (uno per paese, Turchia compresa, sia pure con una limitazione delle proprie prerogative, quale l'impossibilità di porre il veto sugli accordi raggiunti);⁵⁶
- 16 rappresentanti del Parlamento europeo;
- 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli stati membri (due per stato), che in alcuni casi lavorarono di comune accordo con le istituzioni di provenienza, in altri in maniera completamente autonoma;
- 26 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli stati candidati (due per ogni stato, anch'essi con le ricordate limitazioni);

⁵⁴ www.ena.lu. A Constitution for Europe. The European Convention.

⁵⁵ Cfr. J. Ziller, *La nuova costituzione...*, cit., pp. 117-119. Definito secondo la stampa "visionario" dal presidente francese Jacques Chirac al termine del vertice di Nizza, Amato lavorò con tenacia al testo costituzionale già da prima che fosse convocata la Convenzione. Infatti, come professore dell'Istituto Universitario Europeo, diresse, tra il 1997 e il 1998, il primo studio per la realizzazione di un progetto di trattato che sostituisse i Trattati di Roma e di Maastricht. Tra il 1992 e il 1993, come presidente del Consiglio italiano, riuscì a preparare il suo paese all'ingresso nella zona euro. Fin dall'inizio della Convenzione il "dottor sottile", come ama definirlo la stampa italiana, seppe coniugare la precisione del giurista con l'abilità politica nel gestire insieme ai colleghi della presidenza la composita assemblea. Dehaene, due volte primo ministro in Belgio, era stato membro del "comitato dei saggi" per l'elaborazione di un progetto di trattato da presentare al Consiglio europeo di Nizza. Il risultato fu uno studio di fattibilità per la riorganizzazione dei trattati e la semplificazione dei metodi di revisione. Nei lavori della Convenzione si distinse per l'abilità di mantenere contatti e generare compromessi.

⁵⁶ Cfr. C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea...*, cit., p. 7.

- 2 rappresentanti della Commissione europea;
- e inoltre, con ruolo consultivo:
- 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale;
- 6 rappresentanti del Comitato delle Regioni;
- il Mediatore europeo.⁵⁷

Tutto per un totale di 102 membri, tra cui la presenza dei rappresentanti della Commissione, del Parlamento europeo e di quelli nazionali consolidava l'innovazione già introdotta dalla prima Convenzione, essendo volta a garantire quella trasparenza e chiarezza che ormai da tempo anche i cittadini europei richiedevano. A tale proposito si può osservare che già l'Atto unico aveva riconosciuto una presenza alla Commissione all'interno delle conferenze intergovernative, mentre i Trattati di Amsterdam e Nizza l'avevano assicurata al Parlamento europeo. Tuttavia solo in questa circostanza si riconosceva alle due istituzioni dell'UE, ad anche ai parlamenti nazionali, un qualificato ruolo istituzionale.⁵⁸

In ogni caso, l'elevato numero di parlamentari avrebbe impresso ai lavori una forte spinta democratica, tanto più che i rappresentanti dei governi si trovavano in condizione di minoranza numerica rispetto ai rappresentanti dei cittadini, che era dunque situazione ben diversa da quanto avveniva nelle CIG.⁵⁹

Del resto, benché presidente e vicepresidenti della Convenzione non fossero certo estranei alle logiche governative, i nuovi rapporti di forza erano evidenti anche all'interno del *Praesidium*, designato in concomitanza della sessione inaugurale. Al suo interno, oltre al vertice a tre or ora ricordato, figuravano lo spagnolo Iñigo Mendez de Vigo e il tedesco Klaus Hänsch, rappresentanti del Parlamento europeo; il francese Michel Barnier e il portoghese Antonio Vitorino per la Commissione; Ana de Palacio (poi Alfonso Dastis), Henning Christophersen e Giorgios Katiforis (Giorgios Papandreou), rispettivamente rappresentanti dei governi di Spagna, Danimarca e Grecia (che

⁵⁷ *Ibidem*. I tre rappresentanti del Comitato economico e sociale, i sei rappresentati del Comitato delle Regioni e il Mediatore europeo presenziarono i lavori in qualità di osservatori. Inoltre, bisogna ricordare che i presidenti della Corte di giustizia, della Corte dei conti e della Banca centrale europea presero la parola davanti alla Convenzione su invito del presidente. In merito alla partecipazione italiana, i parlamentari presenti furono il sen. Lamberto Dini e l'on. Marco Follini, i cui supplenti furono il sen. Filadelfio Guido Basile e l'on. Valdo Spini. Come rappresentante del governo era presente il vicepresidente del Consiglio dei Ministri, l'on. Gianfranco Fini, il cui supplente fu l'on. Francesco E. Speroni. Nella veste di parlamentari europei furono presenti Cristina Moscardini e Antonio Tajani e, come membro supplente, Elena O. Paciotti.

⁵⁸ Cfr. J. Ziller, *La nuova costituzione...*, cit., p. 108.

⁵⁹ *Ivi*, p. 111.

avrebbero esercitato successivamente la presidenza del Consiglio dell'Unione dal gennaio 2002 al giugno 2003); e ancora l'irlandese John Bruton e l'inglese Gisela Stuart, rappresentanti dei parlamenti nazionali. Inoltre, il *Praesidium* invitò alle riunioni l'on. Alojz Peterle, rappresentante del parlamento sloveno, designato dai convenzionali dei paesi candidati. In sintesi, i rappresentanti dei governi erano tre su nove.⁶⁰

Sempre al di fuori di una logica strettamente diplomatica e intergovernativa, si convenne inoltre, come previsto dalla ricordata Dichiarazione, che il "*Praesidium* potesse consultare i servizi della Commissione e gli esperti di propria scelta su qualsiasi questione tecnica che riterrà utile approfondire. A tal fine potrà creare gruppi di lavoro ad hoc".⁶¹ Il che consentiva la circolazione attorno al *Praesidium* di molti consulenti ed esperti, senza contare, come riferito più in dettaglio in avanti, che gli stessi commissari presenti in esso si avvalsero di una propria *task-force* composta da esperti della Commissione.⁶²

La Dichiarazione esigeva del resto assiduità di lavoro e adempimenti rigidamente scadenziati; infatti il presidente Giscard d'Estaing era tenuto a redigere un rapporto sullo stato di avanzamento dei lavori in occasione dei successivi Consigli europei (Siviglia, giugno 2002; Bruxelles, ottobre 2002; Copenaghen, dicembre 2002; Atene, aprile 2003; Salonicco, giugno 2003).⁶³

Quanto al loro svolgimento, la Convenzione era tenuta a riunirsi in sessione plenaria nella sede del Parlamento europeo a Bruxelles, per presentare lo stato dei lavori, concordare le posizioni e procedere alla tappa successiva, mentre era compito del *Praesidium* incontrarsi negli intervalli tra le sessioni plenarie nell'edificio Justus Lipsius del Consiglio dell'UE, al fine di redigere, superata la fase di ascolto dell'opinione pubblica, gli articoli del testo costituzionale, sulla base del consenso emerso nella Convenzione.

⁶⁰ <http://europa.eu/bulletin/it/200112/i1027.htm>. Bollettino UE 12-2001. Allegato I alle conclusioni della presidenza. Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea. Il *Praesidium* era assistito da un "segretariato assicurato dal segretario generale del Consiglio", il cui compito era di gestire gli aspetti logistici e pratici della Convenzione.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² La *task force* fu presieduta dal dott. Paolo Ponzano, alto funzionario della Commissione europea. La sua carriera nella Commissione europea era iniziata nel 1971. Negli anni Ottanta e Novanta seguì i rapporti con il Consiglio e successivamente fu membro supplente della Convenzione europea. Nel maggio del 2006 assunse la carica di Consigliere principale per le questioni istituzionali della Commissione europea.

⁶³ <http://europa.eu/bulletin/it/200112/i1027.htm>. Bollettino UE 12-2001. Allegati I alle conclusioni della presidenza. Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea; C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea...*, cit., p. 8.

A tale proposito, nonostante l'imperativo della trasparenza annunciato a Laeken, è stato osservato con una certa delusione, come ricorda Curti Gialdino, che i lavori del *Praesidium* si tennero sempre a porte chiuse e senza pubblicazione dei resoconti, se non dopo la fine dei lavori della Convenzione (infatti, furono disponibili soltanto gli ordini del giorno e la sintesi delle conclusioni).⁶⁴

Ascolto, studio e stesura: tre fasi per una costituzione

Nel complesso, si può sostenere con Ziller che, una volta inaugurata la Convenzione, il procedimento fu sempre organizzato con molta abilità e autorità dal presidente, il quale, tenendosi in costante contatto con i governi, poté farsi carico delle diverse proposte emerse nell'assemblea, venendo al tempo stesso incontro alle esigenze degli stati e orientando le discussioni verso soluzioni realistiche.⁶⁵

Iniziati il primo marzo 2002, i lavori dovevano concludersi "dopo un anno, in tempo per consentire al presidente della Convenzione di presentarne i risultati al Consiglio europeo" di Salonico, del 20-21 giugno 2003.⁶⁶ Pertanto si decise di articularli in tre fasi, come ricorda Ziller, al fine di evitare di produrre "un ennesimo rapporto di esperti o di saggi" e cercando "di comprendere le aspettative dei cittadini europei per tradurle in proposte".⁶⁷

La prima fase, detta di ascolto, avviata per individuare le attese degli stati membri, dei governi, dei parlamenti e della società civile, fu caratterizzata tra l'altro da numerosi contatti con la società civile, grazie anche alla creazione di un apposito sito *internet*, nonché mediante conferenze e dibattiti trasmessi dai media e volti a suscitare l'interesse soprattutto dei giovani. A proposito di questi ultimi, la "Convenzione dei giovani dell'Europa", così denominata da Giscard d'Estaing e tenutasi dal 10 al 12 luglio su modello del "Libro bianco sui giovani" della Commissione, mise in evidenza la propensione delle nuove generazioni per un'Europa di tipo federale, con una Commissione come organo esecutivo, un Consiglio trasformato in una seconda camera e una Corte di giustizia con funzioni uniche di controllo.⁶⁸ Una proposta, in altre parole, che

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ J. Ziller, *La nuova costituzione...*, cit., p. 117. Secondo l'autore, sia i detrattori sia i sostenitori di Giscard d'Estaing concordarono nell'affermare che questo fu il suo modo di gestire la presidenza.

⁶⁶ *Ivi*, p. 127.

⁶⁷ *Ivi*, p. 129.

⁶⁸ www.europa.eu/futurum/1000debates.

andava ben oltre i risultati effettivamente raggiunti sia dalla Convenzione, sia dalla successiva conferenza intergovernativa.

Sulla base di tali premesse, gli scambi con l'opinione pubblica furono articolati intorno a tematiche come l'ambiente, la cultura, le regioni ed altro. Uno dei dibattiti che suscitò maggiore interesse fu quello relativo al nome da assegnare al nuovo testo: al riguardo i sondaggi mostrarono che, accanto al termine costituzione, "la maggior parte delle persone intervistate si dichiarava a favore del mantenimento del nome Unione europea".⁶⁹ Alla fine, causa le sollecitazioni in senso contrario dei governi, il titolo di compromesso prescelto sarebbe stato quello di "Costituzione per l'Europa", invece che "Costituzione dell'Unione europea".

Secondo Ziller, però, l'interesse dei media si concentrò quasi esclusivamente sugli scontri tra i membri della Convenzione, piuttosto che sul reale impatto che l'intera vicenda potesse avere sui cittadini comunitari.⁷⁰

Questo primo *step* dei lavori fu comunque pensato soprattutto per allargare il dibattito all'insieme dei cittadini, che, come sopra ricordato, era una delle priorità di Laeken, da perseguire mediante l'interazione con i *partner* sociali e accademici, associazioni ambientali, economiche e organizzazioni non governative. La sua conclusione doveva portare all'approvazione di una serie di proposte, redatte con un *consensus* unanime.

Una volta terminata questa fase, quella successiva, detta di studio, prevista fra settembre a dicembre, si sarebbe incentrata attorno all'attività di undici gruppi di lavoro, promossi dal *Praesidium* e operanti su tematiche che andavano dal principio di sussidiarietà alla carta dei diritti, dalla semplificazione delle procedure alla personalità giuridica dell'Unione. Compito dei gruppi di lavoro era anche quello di individuare i punti sui quali era possibile o meno raccogliere il consenso, rimettendo alla Convenzione la soluzione di quelli controversi.

L'assemblea, che si riuniva una o due volte al mese in sessione plenaria e, come accennato, aveva iniziato da marzo a dibattere nei gruppi di studio su una successione di temi (dai compiti dell'Unione allo spazio di libertà sicurezza e giustizia, al ruolo dei parlamenti nazionali, all'azione esterna dell'Unione ed altro), a partire da settembre si occupò di semplificazione degli strumenti e delle procedure, nonché, il 3 e il 4 ottobre, dibatté sulla personalità giuridica dell'Unione e sul principio di sussidiarietà.⁷¹

⁶⁹ J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., p. 34. E' opportuno ricordare che «Agence Europe», agenzia di informazione internazionale, fu una delle più attive e presenti nel fornire informazioni sulle vicissitudini dei lavori della Convenzione.

⁷⁰ *Ivi*, p. 109.

⁷¹ C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea...*, cit., p. 11.

In altre parole, la Convenzione entrò sempre più attentamente nell'analisi-valutazione delle diverse proposte e relazioni dei gruppi di lavoro, tanto che il presidente Giscard d'Estaing, in data 28 ottobre 2002, poté presentare al Consiglio europeo di Bruxelles una prima bozza del testo costituzionale, redatto dal *Praesidium* ed intitolato precisamente "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

L'elaborato preliminare, pur essendo poco più che una bozza, una mappa che "fissa alcuni confini basilari entro i quali indirizzare il dibattito della Convenzione UE", fu la prima vera sintesi di ben otto mesi di lavoro. Dopo aver steso nelle settimane precedenti un impenetrabile velo di riservatezza sul testo, Giscard d'Estaing fu lieto nell'annunciare in quel giorno che "la Costituzione avanza ed oggi segna una tappa significativa". Lo scheletro, per così dire, delineato dal *Praesidium* e lungo sole 18 pagine, proponeva un testo unico, comprendente quattro parti: impianto costituzionale, Carta dei diritti fondamentali, politiche dell'Unione, disposizioni generali e finali. Tale suddivisione sarebbe rimasta immutata sino all'articolato definitivo del luglio 2003.

I punti salienti dello schema del 28 ottobre erano: cittadinanza europea "parallela" a quella nazionale; creazione di un Congresso dei popoli d'Europa, mediante una camera aggiuntiva, formata dai rappresentanti dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, che non avrebbe funzioni legislative, ma di direzione strategica; procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo tra tutti gli stati membri; diritto di recesso per uno stato che non avesse più intenzione di voler far parte dell'Unione.

Invece, su aspetti come una presidenza stabile del Consiglio europeo (avanzata da Francia, Regno Unito e Spagna) e il modo di recepire la Carta dei diritti, non venne presa una decisione vera e propria. In merito a quest'ultima, era molto evidente l'indecisione se inserire nel testo "tutti gli articoli della Carta, oppure sancire il principio dell'integrazione della Carta e far figurare i relativi articoli in un'altra parte del trattato, o in un protocollo apposito, allegato alla Costituzione".⁷²

Il testo di Giscard d'Estaing segnò in ogni caso l'avvio di una nuova fase della Convenzione, ormai impegnata nel progressivo avvicinamento alla redazione finale, tanto da indurre lo stesso presidente ad affermare che "la tartaruga della Convenzione sarà presente all'appuntamento dell'estate 2003".

Ulteriore particolare, per noi assolutamente importante: proprio a conclusione del secondo *step* dei lavori, e precisamente nella sessione del 5-6 dicembre, venne presentato, dopo circa due mesi di preparazione e su impulso

⁷² Progetto preliminare di trattato costituzionale, redatto dal *Praesidium*. Nota di trasmissione. Bruxelles, 28 ottobre 2002. CONV 369/02. Art. 6.

dell'allora presidente della Commissione europea, Romano Prodi, il progetto di trattato denominato Penelope, di cui si dirà in maniera approfondita più avanti.

Doveroso è infine ricordare nuovamente che nel successivo Consiglio europeo di Copenaghen, del 12-13 dicembre 2002, fu compiuto un passo decisivo verso l'allargamento. In breve, si constatò che dei tredici paesi candidati all'adesione ben dieci non solo erano in grado di soddisfare le condizioni necessarie per entrare nell'UE, ma che potevano essere accolti in tempi relativamente spediti, come difatti avvenuto nell'aprile successivo.

A questo punto è possibile proseguire con un sintetico rendiconto della terza e ultima fase dei lavori della Convenzione, dedicata all'elaborazione del testo e protrattasi dal gennaio al luglio del 2003. Il lavoro di scrittura iniziò a partire dalla sessione del 6-7 dicembre 2003, quando il *Praesidium* presentò un primo gruppo di articoli della prima parte, riguardante i principi, i diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione, le istituzioni dell'Unione e la vita democratica dell'Unione. Tuttavia non si trattò di impresa agevole, a cominciare dall'intensa discussione sul preambolo, così carica di dilemmi identitari: difatti, soltanto nella sessione plenaria dell'11-13 giugno 2003 la parte I fu adottata nella sua interezza, per *consensus* quasi unanime (98 voti su 105), mentre il resto del trattato costituzionale, sempre sotto la guida del *Praesidium*, continuava a richiedere discussioni e modifiche.

Nello specifico, l'impegnativa "limatura" ferveva sulla parte II, inerente alla Carta dei diritti, sulla III, relativa alle disposizioni riguardanti le politiche e il funzionamento dell'Unione, ed infine sulla IV, contenente le disposizioni generali e finali del progetto costituzionale e più precisamente l'entrata in vigore, la procedura di revisione della Costituzione e l'abrogazione dei precedenti trattati.

Comprensibilmente, erano soprattutto la parte III e IV ad essere investite dalle proposte di emendamento, al punto che ci si rese conto che "la tartaruga" non era pronta per l'appuntamento del Consiglio europeo di Salonicco, previsto per il 20 giugno del 2003.⁷³ Pertanto la Convenzione decise di superare il problema, presentando insieme alla I parte, che aveva già ottenuto il consenso, anche la II, ormai in fase di completamento, e le versioni provvisorie delle parti III e IV.

Al riguardo, Ziller afferma che Giscard d'Estaing, contravvenendo alle richieste di alcuni convenzionali, che avrebbero voluto aspettare la fine dell'estate, insistette molto per presentare subito al Consiglio europeo il lavoro della Convenzione, seppur incompleto, nel timore che potesse essere archiviato. Nella stessa occasione, Giscard d'Estaing disse che "il lavoro non era perfetto,

⁷³ *Ivi*, p. 98.

ma insperato”, ottenendo tutto sommato il risultato voluto. Difatti il Consiglio europeo lo recepì considerandolo come “un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell’integrazione europea” e “una buona base su cui avviare la conferenza intergovernativa”.⁷⁴

A quel punto si poneva il problema di come concludere. Restavano infatti ancora da sottoporre alla sessione plenaria le ultime due parti, perché proprio sulle questioni istituzionali, come accennato, si erano registrate le maggiori difformità di vedute. In breve, mentre il presidente Giscard d’Estaing chiese un prolungamento del mandato della Convenzione, il Consiglio concesse soltanto un mese supplementare, raccomandando semplici ritocchi tecnici sulla parte III e lasciando impregiudicata la IV. Di fatto, il *Praesidium*, pur lavorando a ritmi accelerati, riuscì a portare all’approvazione della plenaria del 4 luglio la versione rivista delle parti II, III e IV.⁷⁵

A tale proposito, vale la pena di riassumere in questa sede quali fossero state le divergenze sulla parte III e IV su cui si continuava a dibattere da mesi. Per parte loro, gli esponenti rispettivamente di Inghilterra, Tony Blair, Francia, Jacques Chirac, e Spagna, José María Aznar, chiedevano un presidente stabile del Consiglio europeo, un responsabile europeo degli Affari esteri e una Commissione più ristretta, quando invece, da parte della Germania, attraverso il cancelliere tedesco Gerhard Schröder, e dei paesi più piccoli, si esigeva di rafforzare il ruolo del presidente della Commissione, per scongiurare la prospettiva del “direttorio” dei paesi più grandi.

Nel fervore del dibattito, i paesi più piccoli, alleati a quelli candidati, esigevano l’uguaglianza tra gli stati, il mantenimento di una Commissione allargata a tutti i paesi dell’Unione e il mantenimento della presidenza di turno del Consiglio. Inoltre, i tre paesi del Benelux volevano che il presidente della Commissione fosse eletto dal Parlamento, il quale, per parte sua, propugnava un rafforzamento del suo potere e di quello dalla Commissione, ottenendo un’enorme visibilità allorché si oppose con successo “all’idea di un Congresso dei popoli d’Europa” sostenuta Giscard d’Estaing.⁷⁶

Per completezza, sono ancora da ricordare il disaccordo, da parte del rappresentante del governo spagnolo, Alfonso Dastis, sul sistema di ponderazione dei voti in seno al Consiglio, che sarebbe stato applicato a partire dal 1 novembre 2009, ed anche la tenace ostilità del rappresentante del governo

⁷⁴ “A Constitution for Europe. The European Convention”, in www.ena.lu; J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., pp. 45 e 99; C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea...*, cit., p. 13.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Cfr. J. Ziller, *La nuova costituzione...*, cit., p. 109. Giscard d’Estaing la lasciò cadere quando ebbe bisogno del sostegno dei parlamentari dinanzi ai sussulti intergovernativi che si diffusero tra i convenzionali alcuni giorni prima della seduta del 10 giugno.

britannico, Peter Hain, all'introduzione della Carta dei diritti all'interno del testo costituzionale.⁷⁷

Nel complesso, come già ricordato, il presidente Giscard d'Estaing riuscì a far passare un testo che teneva conto delle esigenze dei governi più influenti. Già il 22 aprile 2003 aveva reso pubbliche le sue proposte, che possono essere così sintetizzate: un presidente del Consiglio europeo a tempo pieno ed eletto per più anni; un ministro degli Affari esteri che doveva essere allo stesso tempo vicepresidente della Commissione; un calcolo della maggioranza qualificata nel Consiglio per stati e popolazione; una Commissione ridotta, il cui presidente doveva essere eletto dal Parlamento europeo.⁷⁸

Di fatto, nonostante le difformità di vedute proprio sull'architettura istituzionale, che era quella su cui avevano fallito Amsterdam e Nizza, alla fine, ovvero per effetto del complesso lavoro intervenuto prima e dopo il Consiglio di Salonicco, il presidente e il *Praesidium* ebbero abbastanza autorevolezza e sapienza per orientare la Convenzione verso un consenso unanime sulle soluzioni in linea di massima prospettate fin da aprile. Va tenuto conto peraltro che vari stati avrebbero preferito mantenersi stretti agli approdi del trattato di Nizza. Il che rese necessario un non trascurabile lavoro di mediazione.⁷⁹

La sessione di chiusura della Convenzione si tenne il 9-10 luglio 2003, mentre il testo ultimato fu consegnato il 18 luglio 2003, a Roma, alla presidenza italiana del Consiglio europeo, allora retta dall'onorevole Silvio Berlusconi. In quell'occasione Giscard d'Estaing chiese espressamente alla presidenza italiana di preservare "l'integrità del trattato senza rimetterlo in discussione", pena il suo fallimento, in modo che la Costituzione europea potesse essere firmata a Roma il 9 maggio 2004, in concomitanza con la festa dell'Europa e nella città della firma dei Trattati di Roma.⁸⁰ Stando a uno Ziller vagamente malizioso, Giscard d'Estaing era convinto di entrare nel pantheon dei "padri dell'Europa" grazie al testo costituzionale elaborato sotto la sua presidenza.⁸¹

⁷⁷ *Ivi*, p. 107.

⁷⁸ www.ena.lu. A Constitution for Europe. The European Convention.

⁷⁹ http://europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_it.htm#COUNCIL. In particolare, si opposero al sistema della doppia maggioranza qualificata in sede di Consiglio la Spagna e la Polonia, che con il trattato di Nizza avevano ottenuto un'importanza superiore al loro peso demografico.

⁸⁰ Dichiarazione di Roma, V. Giscard d'Estaing, Roma 18 luglio 2003, pp. 2-5; C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea...*, cit., p. 14; B. Olivi-R. Santaniello, *Storia dell'integrazione...*, cit., pp. 295-297.

⁸¹ Cfr. J. Ziller, *La nuova costituzione...*, cit., p. 117

Schema e contenuti del testo costituzionale

Delineato in estrema sintesi, il testo scaturito dalla Convenzione si presenta come un progetto unico, suddiviso in quattro parti, senza opzioni residue, mirante a sostituire i trattati accumulati nell'arco di 50 anni ed aperto da un preambolo che ricorda la storia ed eredità dell'Europa, nonché la sua volontà di superare le divisioni interne, omettendo però un richiamo esplicito alle sue radici cristiane. Molte le novità introdotte dal progetto e così sintetizzabili:

- *Principi fondatori*: inclusione della Carta dei diritti fondamentali all'interno della Costituzione, personalità giuridica unica dell'Unione,⁸² definizione chiara delle sue competenze, clausola del ritiro volontario dall'UE,⁸³ semplificazione della terminologia.

- *Istituzioni*: stabilità della carica del presidente del Consiglio europeo, eletto per due anni e mezzo a maggioranza qualificata dal Consiglio stesso e rinnovabile per un mandato; istituzione del ministro degli Affari Esteri dell'Unione, che riunisce le funzioni di commissario alle Relazioni esterne e quelle di alto rappresentante per la PESC; riduzione delle diverse formazioni del Consiglio dei Ministri a due, cioè Consiglio Affari generali e Consiglio Affari esteri, e istituzione del Consiglio legislativo nell'ambito della prima, che avrebbe dato maggiore risalto ai poteri legislativi del Consiglio dei Ministri; nuova ripartizione dei seggi del PE, con un aumento di quattro seggi rispetto al trattato di Nizza, portati quindi al numero di 736, e introduzione del "principio della proporzionalità degressiva".⁸⁴

⁸² Cfr. J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., pp. 173-174. In merito alla personalità giuridica, si deve ricordare che essa venne proposta dal gruppo di lavoro III. Si riconobbe così alla UE la possibilità - come avviene per tutti i trattati che istituiscono delle organizzazioni internazionali e come era già stato riconosciuto alle tre Comunità - di concludere contratti, condurre processi all'interno degli stati membri e stipulare trattati con altri Stati o organizzazioni internazionali. Un tentativo per conferire personalità giuridica dell'Unione era stato già effettuato all'epoca di Maastricht, ma si era scontrato con l'opposizione britannica.

⁸³ L'art. I-59 del trattato prevedeva la possibilità per uno stato membro di uscire dall'Unione in qualsiasi momento, senza una necessaria revisione della Costituzione, previa comunicazione al Consiglio europeo e dietro sottoscrizione del ritiro da parte del Consiglio dei Ministri. La Costituzione non era più applicabile allo Stato uscente a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di ritiro o, in mancanza di questo, due anni dopo la notifica al Consiglio europeo. Inoltre, il testo costituzionale prevedeva anche che lo stato che aveva deciso di ritirarsi dall'Unione poteva nuovamente aderirvi mediante la normale procedura di adesione descritta all'art. I-57. I trattati precedenti la stesura del trattato costituzionale non contemplavano alcuna clausola al riguardo; l'unico precedente fu l'uscita della Groenlandia nel 1979.

⁸⁴ C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea...*, cit., p. 130. Con tale principio si determinava uno squilibrio all'interno del Parlamento, poiché esso prevedeva che più è popolato uno stato più è

Una delle più importanti soluzioni introdotte riguardava la nomina della Commissione. Mentre la sua composizione rispecchiava quanto deciso dal protocollo annesso al Trattato di Nizza, cioè riduzione a quindici membri - ai quali però la Convenzione aggiunse i commissari senza diritto di voto, in rappresentanza degli stati che non avevano un proprio connazionale nel collegio ristretto - per quanto riguardava il presidente, il testo sostituiva la semplice approvazione da parte del Parlamento europeo della nomina con il diritto di eleggere il presidente della Commissione alla maggioranza dei suoi membri, mantenendo peraltro il ruolo del Consiglio europeo, in una logica di "codecisione" fra Consiglio e Parlamento.⁸⁵

- *Procedure decisionali*: estensione della maggioranza qualificata per circa venti basi giuridiche inerenti le politiche e le azioni interne dell'UE; creazione delle clausole passerelle che avrebbero permesso l'ulteriore estensione della maggioranza qualificata;⁸⁶ nuovo sistema di maggioranza qualificata, peraltro estesa quasi a regola generale, in seno al Consiglio europeo e Consiglio dei Ministri ("definita come voto della maggioranza degli stati membri, che rappresenti almeno i 3/5 della popolazione dell'Unione" sulle questioni in cui le deliberazione avvengano sulla base di una proposta della Commissione o su iniziativa del ministro degli Affari Esteri dell'Unione; diversamente, nei restanti ambiti, la maggioranza qualificata "è definita come voto dei due terzi degli stati membri, che rappresenti almeno i 3/5 della popolazione dell'Unione"). La disposizione doveva avere effetto a partire dal 1 novembre 2009, in sostituzione del precedente sistema di ponderazione dei voti sancito a Nizza. Inoltre, il testo conferiva al Consiglio e al Parlamento l'esercizio congiunto della funzione legislativa e di bilancio.

- *Politiche dell'Unione*: maggior coordinamento tra i paesi della zona euro; abolizione della distinzione in pilastri e conseguente comunitarizzazione del secondo e terzo pilastro, sia pure con diverse modalità di deliberazione;

alto il numero dei cittadini rappresentati da un singolo parlamentare, di conseguenza i paesi più piccoli avrebbero disposto di un numero superiore di parlamentari rispetto a quello che si sarebbe avuto applicando il metodo della proporzionalità pura. Tale principio pose non pochi problemi tanto da essere sottoposto a revisione dalla CIG, che decise tuttavia in senso ulteriormente degressivo: la soglia minima passava a sei membri, con un massimo di 96 per lo stato più grande.

⁸⁵ Cfr. J. Ziller, *La nuova costituzione...*, cit., 159. Secondo l'autore, anche se la Convenzione riconobbe un peso del PE per la nomina del presidente della Commissione, ciò non significava che, in questo modo, la Commissione si sarebbe trasformata in un vero governo, diretta espressione della maggioranza parlamentare.

⁸⁶ Le clausole "passerella" (introdotte per la prima volta con il trattato di Maastricht) erano state anticipate dal Progetto Spinelli all'art. 11. Questo prevedeva il passaggio dall'azione intergovernativa al metodo comunitario, dietro decisione del Consiglio europeo.

attuazione di una politica comune in materia di asilo; immigrazione e controlli alle frontiere per creare uno spazio effettivo di sicurezza, libertà e giustizia.⁸⁷

In estrema conclusione, la Convenzione sull'avvenire dell'Europa rappresentava una tappa essenziale nel processo d'integrazione dell'Unione europea. Più di duecento personalità giunte da ben ventotto paesi diversi erano state chiamate ad analizzare e dibattere pubblicamente, nel corso di ben diciassette mesi, argomenti spesso delicati, superando le divergenze ad arrivando infine ad adottare un progetto comune.⁸⁸

Al di là di tale importante e sicuramente lodevole traguardo, è necessario richiamare fin d'ora l'attenzione sull'azione di sostegno, stimolo e per certi aspetti anche di critica che la Commissione europea, in parte in maniera ufficiale, in parte dietro le quinte, attuò nei confronti della Convenzione.

Infatti il quartiere generale dell'esecutivo comunitario tentò di orientarne gli obiettivi in maniera più conforme ai propri interessi. La Commissione, almeno nella persona del suo presidente, temendo la concorrenza da parte di nuove figure istituzionali dal profilo poco federalista e poco monnettiano, quali un presidente del Consiglio europeo o un ministro degli Affari Esteri dell'UE, decise di affidare proprio a François Lamoureux, il competente collaboratore di Jacques Delors, il compito di elaborare un progetto che potesse ricollocare la Commissione al centro del processo d'integrazione.

Reso pubblico con non poco clamore nel momento forse determinante dei lavori della Convenzione, cioè quando si iniziò a rendere pubblico il testo costituzionale (i primi di dicembre del 2002), Penelope, il progetto patrocinato da Prodi, suscitò parecchia sorpresa, e disappunto, in verità, nel presidente Giscard, ma anche nel vicepresidente Giuliano Amato, oltre che in buona parte dei governi. Questi ed altri aspetti legati alla vicenda Penelope, qui solo sinteticamente annunciati, verranno affrontati in un prossimo numero di *EuroStudium*^{3w}.

⁸⁷ Cfr. J. Ziller, *La nuova Costituzione...*, cit., pp. 175-177. La Convenzione, nonostante l'abolizione dei pilastri, mantenne comunque in piedi un diversa modalità d'azione a seconda dei campi: cioè, mentre in materia interna la maggioranza qualificata divenne la regola e l'unanimità l'eccezione, in ambito PESC si stabilì invece che l'unanimità fosse la regola, mentre la maggioranza qualificata poteva essere applicata solo per decisioni di esecuzione a carattere tecnico. In riferimento al tema dello spazio di sicurezza, libertà e giustizia, cfr. C. Curti Galdino, *La Costituzione europea...*, cit., pp. 7-15.

⁸⁸ *Ibidem*. Il numero dei paesi che inviarono i loro rappresentanti erano ventotto anziché ventisette, poiché si tenne conto anche dei paesi candidati, data la partecipazione anche degli osservatori della Turchia.