

L'integrazione europea come storia costituzionale. Profili didattici

SANDRO GUERRIERI

1. *Introduzione*

La storia costituzionale, come è stato ampiamente dimostrato dall'esperienza di questa importante rivista, si è venuta configurando come un campo di indagine che si arricchisce del contributo di varie discipline. Ne è scaturita una pluralità di percorsi e di metodologie di ricerca che non mancano di riflettersi sulle sue diverse traduzioni sul piano della didattica. Nel mio caso, l'angolazione da cui tratterò la questione sarà quella dello storico delle istituzioni politiche. Mi baserò sulla mia esperienza, che si svolge tanto nella classe di laurea triennale L/36 (Scienze politiche e delle relazioni internazionali) quanto nella classe di laurea magistrale LM/52 (Relazioni internazionali). Sia nel corso che svolgo per la laurea triennale, sia in quello che tengo per la magistrale, la storia costituzionale ha senz'altro un ruolo centrale. Il corso della triennale, "Storia delle Istituzioni politiche", dedica ampio spazio alla genesi dei model-

li costituzionali britannico, statunitense e francese – operando un confronto tra le loro principali caratteristiche – e alle loro dinamiche evolutive. Si sofferma successivamente sul modello delle Costituzioni *octroyées* e sottolinea in particolare quanto sia importante, per comprendere appieno il valore dell'esperienza costituente italiana del secondo dopoguerra, la ricostruzione della nascita dello Statuto albertino, che rispetto a quella esperienza si presenta come un contro-modello perfetto, come è attestato dai verbali del Consiglio di Conferenza che lo elaborò, i quali ci trasmettono una visione non propriamente entusiasta dell'approdo costituzionale, inteso come una "disgrazia" ormai impossibile da scongiurare¹. Il corso segue poi l'evoluzione costituzionale dell'Italia liberale e affronta la genesi e gli sviluppi istituzionali del regime fascista. Sul fascismo, la metodologia politico-istituzionale consente di analizzare diversi aspetti che suscitano solitamente un notevole interesse da parte degli studenti. Le grandi

questioni storiografico-interpretative già da loro affrontate nell'insegnamento di Storia contemporanea (la crisi dello Stato liberale, la vocazione totalitaria del fascismo, le radici politico-culturali delle leggi razziali) vengono infatti rilette alla luce di un'attenta disamina di meccanismi istituzionali la cui ricostruzione permette di approdare a una visione più precisa del funzionamento del regime². Si pensi al rapporto tra partito e amministrazione o anche alla natura delle leggi elettorali. Per quanto riguarda quella del 1928 sulla lista unica, applicata nel 1929 e nel 1934, considero importante partire dalle sue premesse teoriche ("un riconoscimento della totalitarietà del regime"³, dichiarò Mussolini alla Camera) per arrivarne a illustrare le modalità pratiche: il modo in cui erano fatte le schede del "sì" e del "no", la particolare procedura di voto all'interno del seggio, i sotterfugi a cui si poteva ricorrere per controllare le scelte degli elettori⁴. Una serie di aspetti "tecnici", in sostanza, il cui impatto sugli organi costituzionali era dirompente.

Il corso che svolgo nella laurea magistrale ha come titolo "Storia delle istituzioni politiche italiane ed europee" e si focalizza sulla storia costituzionale del nostro Paese a partire dalla caduta del regime fascista e sulla storia istituzionale delle Comunità e poi dell'Unione europea. Le due dimensioni, quella italiana e quella europea, hanno naturalmente la propria specificità ma risultano spesso intrecciate. Uno degli obiettivi del corso è pertanto la sottolineatura della centralità del nesso nazionale/internazionale nei percorsi politico-istituzionali del secondo dopoguerra. La parte italiana si sofferma a lungo sul processo costituente avviato do-

po la Liberazione, inquadrato nella fase di elaborazione di nuove Costituzioni aperte a livello mondiale⁵ (nell'arco di pochi anni ne sarebbero state redatte una cinquantina), e ricostruisce la lenta e complessa opera di attuazione del dettato costituzionale nei decenni successivi, per poi approdare all'analisi della crisi del sistema politico negli anni Novanta, quando inizia una transizione accidentata e dagli sbocchi parziali e contraddittori. In questo articolo, tuttavia, preferisco concentrarmi sulla parte europea della mia esperienza didattica. In fondo, la dimensione europea, intesa appunto come processo di costruzione delle Comunità e dell'Unione, figura come l'aspetto meno scontato di una riflessione sulla storia costituzionale. Quando si esaminano i percorsi nazionali, ci possono essere differenze interpretative piuttosto sensibili sulla latitudine e la metodologia di questo filone di studi, ma l'oggetto è più facilmente identificabile, anche quando ci si rivolge a un fenomeno storico peculiare quale la "English Constitution". Nel caso europeo, invece, a tutt'oggi la situazione è più indefinita. Siamo di fronte a un processo di costituzionalizzazione che non riuscirà mai a emanciparsi a dovere dal diritto internazionale per approdare al rango di una "vera" Costituzione? Si può dire che esista ormai di fatto una Costituzione la cui natura è però ancora lontana da quei canoni fondamentali del costituzionalismo che certamente ritroviamo anche nel classico modello incrementale britannico?

La lettura che qui propongo della didattica della storia costituzionale europea si articola attorno a tre aspetti. Durante il corso, essi risultano fortemente intrecciati, in quanto credo che per gli studenti

sia più agevole orientarsi sulla base di una scansione cronologica che metta in rilievo le tappe fondamentali dell'evoluzione delle istituzioni europee. Ma in questa sede è preferibile esaminare in successione quelli che a mio avviso risultano essere i tre assi tematici fondamentali: il processo di costituzionalizzazione incrementale, con i suoi limiti e le sue aporie; i tentativi di conferire alle Comunità e all'Unione una natura politico-costituzionale più solida; il rapporto tra i sistemi costituzionali nazionali e le scelte europee, nel senso sia di quanto i primi abbiano inciso sulle seconde, sia di come le seconde si siano a loro volta riverberate sui primi.

2. *Portata e limiti di una costituzionalizzazione progressiva*

Una delle maggiori originalità del processo di integrazione europea⁶ è l'essersi fondato su un diritto internazionale che sin dall'inizio si predispose ad andare oltre sé stesso, aprendosi alla sovranazionalità. I Trattati istitutivi, dapprima quello che nel 1951 creò la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e successivamente i Trattati di Roma che nel 1957 diedero vita alla CEE e all'Euratom, stabilirono una serie di regole e opportunità destinate a incidere profondamente nel tessuto economico e sociale degli Stati partecipanti. Come ha sottolineato Giuliano Amato, le Comunità nascevano come organizzazioni internazionali, ma contenevano un «gene costituzionale»⁷ che si sarebbe sviluppato nel tempo. Ne sarebbe derivato un crescente intreccio tra un polo internazionalistico e un polo costituzionalistico, con

combinazioni variabili, multiformi e dal differente grado di efficacia.

Affrontare la storia dell'Unione dal versante della storia costituzionale comporta quindi che agli studenti si presentino i fattori che hanno concorso ad attivare questo processo di costituzionalizzazione incrementale e che lo hanno potenziato con il passare dei decenni. La giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo, ça va sans dire, è stata ovviamente fondamentale. Dalle celeberrime sentenze Van Gend en Loos del 1963 e Costa contro Enel del 1964 – con le quali furono proclamati i principi dell'autonomia, dell'effetto diretto e della preminenza del diritto comunitario sulle norme nazionali con esso confliggenti⁸ – all'attribuzione a partire dal 1986 della natura di carta costituzionale al Trattato CEE, la Corte di Lussemburgo è stata un vettore cruciale del dispiegarsi dei tratti costituzionalistici. L'Assemblea parlamentare, incaricata sin dal Trattato CECA del 1951 di rappresentare «i popoli degli Stati riuniti nella Comunità»⁹, ne è stata sicuramente un altro, su un piano politico-valoriale. Il Parlamento comunitario, che il 30 marzo 1962 si attribuì il nome «Parlamento europeo» in tutte e quattro le lingue ufficiali di allora, si era impegnato sin dalla sua nascita come Assemblea Comune della CECA a garantire un controllo democratico sul percorso di integrazione¹⁰, in modo da evitare che i suoi indirizzi fossero il frutto unicamente di un confronto tra esperti in chiave funzionalistica e tra rappresentanti degli Stati in chiave intergovernativa. Un apporto significativo al processo di costituzionalizzazione di Comunità originariamente concepite come organizzazioni di natura prevalentemente economi-



J. Monnet nella sede dell'Alta Autorità della CECA a Lussemburgo

ca fu dato dal Parlamento europeo quando emerse, negli anni Sessanta, la questione degli accordi di associazione con Paesi che avevano un regime politico dittatoriale. La relazione «sugli aspetti politici ed istituzionali dell'adesione e dell'associazione alla Comunità», presentata nel gennaio 1962 dal socialdemocratico tedesco Willi Birkelbach¹¹, frenò il percorso di avvicinamento della Spagna franchista alle Comunità¹². E, cinque anni dopo, il Parlamento richiese e ottenne, a causa del colpo di Stato dei colonnelli, un congelamento quanto meno parziale dell'accordo di associazione con la Grecia stipulato nel 1961. In entrambi i casi, il Parlamento si fece promotore di una visione dell'integrazio-

ne europea come campo di costruzione di una comunità che assurgesse anche a una dimensione di diritti e valori¹³. L'Europa comunitaria cominciò così a riconoscersi in un'identità democratica che necessitava di un'affermazione esplicita: gli scarsi riferimenti presenti al riguardo nei Trattati istitutivi o la sua deduzione semplicemente dal carattere democratico dei sei Paesi fondatori furono considerati insufficienti. L'intento di trasporre a livello sovranazionale i principi del costituzionalismo condusse a una serie di progressive consacrazioni sul piano formale: dalle Dichiarazioni sulla democrazia adottate dai vertici europei negli anni Settanta ai criteri politici, in aggiunta a quelli economici,

stabiliti nel 1993 a Copenaghen per l'accoglienza di nuovi membri; dalla procedura di protezione dei valori europei introdotta con il Trattato di Amsterdam del 1997 alla Carta dei diritti fondamentali del 2000.

Il passaggio all'elezione diretta del Parlamento, nel 1979¹⁴, è stato certamente una tappa molto significativa del processo di costituzionalizzazione incrementale. I cittadini, che avevano guardato all'integrazione europea come a un fenomeno complessivamente positivo ma distante – salvo ovviamente che per i settori più direttamente coinvolti, come l'industria mineraria, la siderurgia o l'agricoltura – dai loro principali interessi (atteggiamento per il quale è stata coniata la definizione di *permissive consensus*), erano da questo momento chiamati a far sentire la loro voce. Dotato ancora di poteri decisamente inferiori rispetto a quelli dei parlamenti nazionali, il Parlamento elettivo avrebbe gradualmente acquisito nuove prerogative in campo legislativo e nel rapporto con la Commissione. Nell'evidenziare questa crescita di ruolo, occorre tuttavia porre in rilievo come dal 1984 al 2014 il tasso di partecipazione alle elezioni sia costantemente diminuito, e come quando, dal 2019, è risalito, ciò si sia accompagnato a un rafforzamento delle forze euroscettiche. Questa constatazione solleva la questione di come affrontare, nell'esperienza didattica, il tema del rapporto tra i cittadini e le istituzioni europee, la cui problematicità è emersa in tutta evidenza anche in alcuni importanti referendum di ratifica dei Trattati. La risposta non può essere quella del ricorso alla trasposizione sul piano europeo, secondo l'acuta osservazione di Marc Gilbert, di una sorta di “Whig History”, e cioè l'utilizza-

zione di una narrazione lineare e celebrativa in virtù della quale le forze europeiste sarebbero l'equivalente delle forze liberali inglesi tra '800 e '900, essendo l'espressione, le une e le altre, di un campo del progresso in perenne lotta contro tendenze semplicemente definibili come retrograde e passatiste¹⁵. Le apprensioni e le paure emerse nel percorso di ratifica del Trattato di Maastricht del 1992, con la sua bocciatura nel primo referendum danese e la sua risicata approvazione (il 51%) nella consultazione popolare francese, sono ad esempio da presentare agli studenti come un serio campanello d'allarme di cui va spiegata con attenzione l'origine. Esse anticiparono la comparsa, in seguito, di sentimenti euroscettici ancora più ostili, in relazione sia all'approfondimento dell'integrazione sia alla crescita del numero dei Paesi membri dell'Unione¹⁶.

Una didattica sul modello della “Whig History” non aiuta alla piena comprensione di altri passaggi essenziali della costituzionalizzazione comunitaria. Trovo importante, ad esempio, che sul compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966¹⁷, che come è noto impedì quasi completamente per circa due decenni il ricorso al voto a maggioranza all'interno del Consiglio dei ministri, gli studenti siano posti a conoscenza anche della tesi di Joseph Weiler. A suo giudizio, questo compromesso non solo non avrebbe rappresentato una pesante battuta d'arresto nel processo di costruzione comunitaria, ma potrebbe anzi essersene considerato un suo inevitabile corollario: nel momento in cui la giurisprudenza della Corte di giustizia esaltava, con un'interpretazione tutt'altro che scontata, la portata prescrittiva delle norme comunitarie, il persistente ricor-

so al voto all'unanimità costituì la garanzia che l'introduzione di questa dose massiccia di sovranazionalità avvenisse con il consenso di ogni Stato¹⁸. Se è vero che le conseguenze negative del compromesso di Lussemburgo sarebbero presto emerse in tutta evidenza, è però necessario inquadrare questo passaggio proprio alla luce di quel «gene costituzionale» che stava cominciando a svilupparsi nella cornice dei Trattati.

L'intreccio crescente tra il polo internazionalistico e quello costituzionalistico va comunque esposto dedicando ampio spazio all'analisi della struttura e dell'attività delle singole istituzioni e alle interrelazioni che tra queste si sono determinate. Del Parlamento europeo si è già detto¹⁹ e nel prossimo paragrafo ne esamineremo l'impegno verso la costruzione di un'Europa politica. Ma è importante certamente mostrare l'organizzazione, i compiti e il funzionamento dell'Alta Autorità della CECA, delle Commissioni CEE ed Euratom e, dal 1967, della Commissione unica. Le ricerche su di esse si sono ormai alquanto sviluppate²⁰ e volendo si può attingere, anche a fini didattici, alle centinaia di interviste effettuate a ex presidenti, commissari e funzionari disponibili sul sito degli Archivi storici dell'Unione europea²¹. Un aspetto di rilievo riguarda l'alternanza tra presidenze molto forti, come quelle di Walter Hallstein e Jacques Delors, presidenze "ordinarie" e presidenze maggiormente succubi del protagonismo dei governi, come la decennale presidenza Barroso²². L'azione delle prime si è maggiormente indirizzata al rafforzamento del polo costituzionalistico, con un sensibile indebolimento peraltro, riscontrabile tanto nel caso di Hallstein quan-

to in quello di Delors, negli ultimi anni di mandato.

Il versante intergovernativo del sistema politico europeo, rappresentato dal Consiglio dei ministri e dal Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo, è stato invece tradizionalmente un caposaldo del polo internazionalistico. Anche in questo caso occorre, tuttavia, fare attenzione a non fornire agli studenti un'immagine dicotomica che risulterebbe quanto mai semplificata: il Consiglio europeo istituito formalmente nel 1974, dopo che si erano già tenuti importanti vertici dei leader politici europei, ha impresso in alcuni momenti storici un impulso fondamentale all'approfondimento dell'integrazione, e di conseguenza anche al suo processo di costituzionalizzazione²³.

La Corte di Giustizia di Lussemburgo, dal canto suo, ha continuato in questo percorso a svolgere il ruolo di primo piano assunto negli anni Sessanta. Non bisogna nascondere, tuttavia, quanto ha sottolineato Dieter Grimm: la costituzionalizzazione *de facto* dei Trattati promossa dalla giurisprudenza della Corte ha condotto paradossalmente, da un certo punto di vista, a una sorta di "over-constitutionalization" dell'Unione europea. Infatti, contrariamente a quel che avviene abitualmente nelle Costituzioni nazionali, che si limitano a definire il quadro dei diritti e dei valori e le regole del gioco istituzionale, nel caso dell'Unione è venuta a mancare una chiara differenziazione «between the rules for political decisions and the decisions themselves»²⁴: i Trattati, in coerenza con la loro origine nel diritto internazionale, hanno continuato ad abbondare di disposizioni «that would be ordinary law in the member states»²⁵.

La combinazione di tratti internazionalistici e costituzionalistici, quindi, ha assunto configurazioni che sono il frutto della spettacolare estensione in diversi campi della portata del processo di integrazione, ma che su vari aspetti non sono certo risultate ottimali. La metodologia storico-istituzionale si propone di illustrare, come si è detto, le dinamiche concrete di questo intreccio, in relazione alle principali tappe dell'avventura comunitaria. Sul piano delle fonti, è senz'altro utile condurre gli studenti, anche in previsione di possibili tesi di laurea, a un contatto diretto sia con i documenti ufficiali, sia con i fondi archivistici, pubblici e privati. Sotto questo profilo, devo dire che ha avuto sempre un impatto positivo sull'iter formativo la visita che organizzo annualmente (ad eccezione del periodo della pandemia) agli Archivi Storici dell'Unione europea, a Firenze. In un tempo in cui avanza in maniera inesorabile la comunicazione dematerializzata, è un vero piacere osservare con quale interesse gli studenti prendano contatto con la realtà fisica di un documento, soprattutto, ma non solo, se proviene dai fondi privati di alcuni dei principali protagonisti della costruzione europea. Naturalmente, le fonti delle istituzioni europee abbondano solitamente di tecnicismi tutt'altro che avvincenti, ma la sfida è quella di mostrare come un'opportuna integrazione tra fondi pubblici e privati possa condurre a mettere a fuoco gli aspetti cruciali di un processo storico che, sia pure con diverse contraddizioni e aporie, ha esteso oltre i confini della nazione gli orizzonti della rappresentanza e degli assetti democratico-costituzionali.

3. *I progetti di unione politico-costituzionale*

La costituzionalizzazione *de facto* nei termini complessi e a volte farraginosi in cui si è venuta profilando nell'arco di più di sette decenni non è, tuttavia, l'unica dimensione della storia costituzionale dell'Unione europea. Essa, infatti, è stata accompagnata dai ricorrenti tentativi di dar vita a un'identità politico-costituzionale più solida. Dai primi progetti risalenti alla seconda guerra mondiale al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato in Campidoglio il 29 ottobre 2004, si è cercato a più riprese di indirizzare la costruzione europea verso una forma di unione politica maggiormente ispirata ai principi costituzionalistici. La storia di questa ambizione costituente rientra a pieno titolo in un percorso didattico che illustri le vie della costituzionalizzazione dell'Europa. È necessario mettere in evidenza le ragioni che hanno indotto a intraprendere periodicamente la strada della progettazione di un'entità politica di questa natura, analizzare gli obiettivi e il ruolo effettivamente svolto dai suoi diversi promotori, descrivere gli ostacoli emersi e ricostruire quale impatto i progetti elaborati abbiano avuto sulla struttura delle Comunità e poi dell'Unione.

L'analisi, che svolgo all'inizio del corso, del processo costituente italiano dopo la Liberazione, inquadrato come si è detto nel vasto processo di elaborazione di nuove Costituzioni che si apre in varie regioni del mondo con la fine della guerra, consente di mettere innanzitutto in evidenza le analogie e le diversità tra i processi costituenti a livello nazionale da un lato e l'elaborazione di una Costituzione sul piano sovranazionale dall'altro, a co-

minciare dall'assenza, nel secondo caso, di un popolo di riferimento e la presenza invece di una pluralità di popoli con tradizioni politiche certamente non omogenee. Va poi sottolineato un aspetto presente in tutti i tentativi che si sono succeduti sul piano europeo: l'intreccio tra il polo internazionalistico e quello costituzionalistico, elemento fondamentale della costituzionalizzazione *de facto*, si è in realtà costantemente riproposto anche nei progetti di unione politica via via elaborati. La differenza, in questo caso, risiede sia nella visione più organica con cui si è proceduto a configurare il sistema istituzionale, sia nelle maggiori possibilità di sviluppo assegnate al polo costituzionalistico nella sua dialettica con il polo concorrente.

Come è noto, il primo effettivo esperimento di natura costituente a livello europeo ebbe luogo con l'esperienza dell'Assemblea ad hoc, formata dai 78 membri dell'Assemblea Comune della CECA e da altri nove rappresentanti²⁶. Nel fervore europeistico dei primi anni Cinquanta, si era deciso di procedere all'applicazione anticipata dell'art. 38 del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, firmato a Parigi il 27 maggio 1952. Questo articolo, fortemente voluto da Alcide De Gasperi²⁷, aveva aperto la strada alla progettazione di una forma di unione politica. L'Assemblea ad hoc si mise al lavoro e approvò il 10 marzo 1953 il *Progetto di Trattato concernente lo Statuto della Comunità europea*, con il quale si istituiva una Comunità a carattere sovranazionale «fondata sull'unione dei popoli e degli Stati», che avrebbe gradualmente incorporato la CED e la CECA. Erano previsti un Parlamento bicamerale formato da una Camera dei popoli di natura elettiva e da un Senato i cui membri

erano designati dai parlamenti nazionali, e un Consiglio esecutivo responsabile verso di esso²⁸. Secondo quanto affermato dal presidente della Commissione costituzionale dell'Assemblea ad hoc, Heinrich von Brentano, l'obiettivo perseguito era stato quello di redigere «un Trattato internazionale» che rappresentasse «al tempo stesso una Costituzione»²⁹.

Modificato in senso più rispettoso della sovranità statali dalla conferenza intergovernativa che lo esaminò dal settembre 1953, questo primo progetto di Trattato/Costituzione seguì tuttavia la sorte del Trattato CED a cui era indissolubilmente legato, che fu stroncato in Francia dalla «question préalable» approvata dall'Assemblea nazionale il 30 agosto 1954. Agli studenti va mostrata tutta la complessità di questa vicenda, a partire dall'estrema radicalità dell'integrazione militare prevista nella CED, che non istituiva un parziale meccanismo di difesa comune, idea che in seguito sarebbe periodicamente riemersa, bensì un esercito comune – peraltro soggetto alla supervisione della NATO – che avrebbe inglobato gran parte delle forze armate nazionali (la totalità nel caso della Germania). Si sarebbero così realizzati spettacolari trasferimenti di sovranità sul piano funzionale e simbolico, la cui necessità apparve in Francia meno evidente una volta attenuatasi la spirale della guerra fredda e una volta registratasi invece, con la sconfitta di Dien Bien Phu e la perdita dell'Indocina, una consistente incrinatura dell'impero coloniale. Gli studenti dovrebbero essere chiamati a riflettere attentamente, senza per l'appunto che sia loro presentata una narrazione lineare e semplificata da “Whig History”, se, in quel determinato momento storico,

con la mancata ratifica della CED l'Europa abbia inaspettatamente perso una delle sue grandi occasioni, o se invece non sia andata incontro a un insuccesso alquanto prevedibile, dovuto a un'ambizione, quella delle forze armate integrate, sorta sulla base di condizioni che nell'arco di qualche anno si erano modificate. «Nell'interesse della costruzione dell'unità europea sarebbe stato bene che Stalin fosse vissuto ancora un anno», commentava nel suo *Diario* Altiero Spinelli il giorno dopo la morte di Stalin, avvenuta il 5 marzo 1953³⁰. Se la CED era nata sull'onda della paura del comunismo internazionale, era alquanto probabile che in un Paese come la Francia, dove bruciava ancora il ricordo della disfatta militare del 1940, una percezione meno immediata di quel pericolo favorisse l'approdo a soluzioni meno drastiche sul piano dell'organizzazione delle forze armate.

Le conseguenze dell'affossamento della CED e del connesso progetto di comunità politica furono in ogni caso di lunga durata: dalla Conferenza di Messina del giugno 1955 l'integrazione europea si sarebbe estesa privilegiando nuovamente la dimensione economica. Cosicché per la riapertura di una prospettiva costituyente si dovette attendere la formazione, nel 1979, del primo Parlamento europeo elettivo. La figura chiave fu Altiero Spinelli, approdato al Parlamento europeo già nel 1976 (una volta eletto alla Camera dei deputati come indipendente nelle liste del Partito comunista italiano) dopo un'esperienza di sei anni come commissario europeo. Il percorso politico-biografico di Spinelli si presta di per sé a catturare l'attenzione degli studenti: dal carcere al confino, dalla militanza comunista al federa-

lismo, dai movimenti europeisti all'azione nelle istituzioni comunitarie³¹. In relazione all'impegno da lui profuso per condurre il Parlamento a rilanciare l'obiettivo di un'unione politica, si deve partire dalla sua capacità di creare un gruppo di pressione trasversale – il club del Coccodrillo – per poi mettere in luce il complesso di fattori che consentirono l'approvazione da parte del Parlamento europeo, il 14 febbraio 1984, del *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea*³². Rispetto al testo dell'Assemblea ad hoc, il Progetto Spinelli riconosceva uno spazio più ampio alla dimensione intergovernativa, in modo da evitare una rottura con la configurazione che le Comunità avevano assunto nella loro evoluzione pluridecennale. Così, da un lato istituzionalizzava il ruolo del Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo, che necessitava ancora di una consacrazione nei Trattati; dall'altro abbandonava l'idea di dar vita a una seconda Camera formata dai rappresentanti dei parlamenti nazionali: l'adozione delle norme legislative sarebbe avvenuta in codecisione tra il Parlamento e il Consiglio dei ministri³³.

Il testo del 1984, nato da un'autonoma iniziativa del Parlamento europeo, venne accantonato dai governi, che non ritennero opportuno trarne ispirazione per una rifondazione di ampia portata dell'impianto istituzionale comunitario. Esso concorse d'altra parte al rilancio della costruzione europea avviato alla metà del decennio, che, sull'onda del grande dinamismo mostrato dalla Commissione presieduta da Jacques Delors, trovò espressione nell'Atto Unico del 1986. Inoltre, è importante evidenziare che diverse proposte contenute in quel progetto, quali l'introduzione del principio di sussidi-

diarietà e la stessa codecisione, sarebbero tornate all'ordine del giorno nelle successive riforme dei Trattati.

L'adozione del Progetto Spinelli fu la massima espressione della volontà del Parlamento elettivo di assumere un ruolo costituente. Dieci anni più tardi, il 10 febbraio 1994, il Parlamento non se la sentì di approvare con la stessa determinazione un progetto di Costituzione, presentato dal belga Fernand Herman, che era stato anch'esso il risultato di un lungo processo di elaborazione³⁴. Alla fase del dinamismo politico di Spinelli era subentrata quella dell'incertezza sui passi da compiere. A seguito delle prime manifestazioni, nei referendum di ratifica del Trattato di Maastricht, di diffuse posizioni critiche nei confronti dell'approfondimento dell'integrazione, l'Assemblea di Strasburgo non si sentiva più sufficientemente legittimata a cercare di riaprire, con le sue sole forze, un processo costituente sovranazionale.

Nella prudente risoluzione approvata sul progetto Herman, il Parlamento europeo aveva in effetti suggerito di coinvolgere anche i parlamenti nazionali, i rappresentanti dei quali si sarebbero dovuti riunire assieme a quelli europei nell'ambito di una Convenzione. L'idea di una collaborazione tra i due livelli del parlamentarismo sarebbe riemersa nel 1999 e si sarebbe concretizzata nella convocazione di un organo, che di sua iniziativa adottò il nome "Convenzione", incaricato di redigere una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione³⁵. Ai parlamentari europei e nazionali furono aggiunti i rappresentanti dei governi e della Commissione: nasceva così un inedito modello deliberativo che sarebbe stato nuovamente utilizzato, nei primi anni del nuovo

millennio, per la progettazione di una riforma in profondità di tutto l'assetto istituzionale dell'Unione. Infatti, dal febbraio 2002 al luglio 2003, si riunì, con l'aggiunta in questo caso dei rappresentanti dei tredici Paesi candidati, la Convenzione europea presieduta dall'ex presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing, il quale fu affiancato dai vicepresidenti Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene³⁶. Questa seconda Convenzione approvò un testo che, con le modifiche introdotte dalla successiva e accidentata Conferenza intergovernativa, sarebbe divenuto nel 2004 il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*³⁷.

Di fatto, dal 1999 si era aperto una sorta di "decennio costituzionale" che si sarebbe concluso con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° novembre 2009. Si tratta naturalmente di un punto centrale di tutto il discorso sulla storia costituzionale dell'Unione, e gli studenti devono essere messi in grado di coglierne gli elementi di novità e gli aspetti problematici. Quali furono i fattori che indussero a intraprendere, nel passaggio di secolo, un tentativo costituente che sembrò raccogliere tra gli attori politico-istituzionali un grado di consenso molto elevato? Quale fu, nell'ambito intellettuale, l'apporto fornito a questa impresa da personalità come Jürgen Habermas³⁸, e quali furono invece i rilievi critici di cui essa fu oggetto? Cosa permise alle due Convenzioni di concludersi con l'approvazione di testi largamente condivisi? Che caratteristiche ebbero questi testi? E quali furono le principali cause della bocciatura del Trattato costituzionale del 2004 nei referendum di ratifica francese e olandese che si svolsero l'anno successivo?

La risposta all'ultima di queste do-

mande è probabilmente la meno scontata. Nell'invitare gli studenti a ragionare sui diversi aspetti da prendere in considerazione, credo si debba far loro presente quanto sia superficiale un'interpretazione, che è stata all'epoca avanzata e che ogni tanto viene riproposta, secondo la quale l'esito negativo delle consultazioni referendarie in Francia e in Olanda sia stato principalmente dovuto a motivi di politica interna, e cioè alla volontà del corpo elettorale di esprimere il proprio malcontento nei confronti dei governanti nazionali. Questo elemento era sicuramente presente, ma ritengo che si possa senz'altro affermare, ed è questo un punto da sottoporre in ogni caso alla riflessione, che il risultato dei referendum sia stato determinato *in primis* proprio dalle tematiche europee. Il testo costituzionale proposto, che fondeva il Trattato sull'Unione europea del 1992 e il Trattato CE³⁹ del 1957, inglobando inoltre la Carta dei diritti fondamentali, comprendeva ben 448 articoli che includevano tutte le norme relative alle politiche dell'Unione. In questo modo, però, non se ne favoriva un'efficace presentazione all'elettorato che, particolarmente in Francia, fu sensibile all'argomentazione secondo la quale la costituzionalizzazione delle *policies* comunitarie ne avrebbe rafforzato l'impianto neoliberista⁴⁰. Gli oppositori del Trattato costituzionale agitarono questo spettro in maniera assai demagogica, ma, paradossalmente, trovarono un valido aiuto tra coloro che, all'interno delle istituzioni comunitarie, l'indirizzo neoliberista lo promuovevano energicamente. Era quel che avveniva con la versione originaria del progetto di Direttiva Bolkestein (che fu in seguito notevolmente modificata) sulla liberalizzazione dei servizi, che

alimentava i timori di spinte regressive nei sistemi di protezione sociale⁴¹. A quel punto, il malessere di una parte dell'opinione pubblica non si espresse solo nei confronti del Trattato costituzionale in sé, bersaglio dal canto suo anche degli strali lanciati dalle forze sovraniste. Con il consueto understatement, a Strasburgo il leader del Front national Jean-Marie Le Pen si era lanciato ad esempio in questa cupa profezia: «La Constitution européenne est donc bien l'acte fondateur d'un super État européen. C'est la mort de nos nations souvent millénaires [...]. Les constituants ont trahi leur patrie. Leur responsabilité est écrasante. Ils seront maudits par l'Histoire et par les générations qui viennent»⁴². Ma, al di là appunto dei contenuti del testo, le preoccupazioni investirono anche altre dimensioni del processo di integrazione. Come può accadere nelle consultazioni referendarie, i cittadini si recarono alle urne per rispondere non solo al quesito formulato, ma anche ai quesiti che avrebbero desiderato che fossero loro sottoposti. Nello specifico, si pronunciarono indirettamente sull'impostazione neoliberista esaltata dal progetto iniziale della Direttiva Bolkestein e, anche in connessione a questo, su un processo di allargamento dell'Unione (nel maggio 2004 vi era stato il passaggio da 15 a 25 membri) la cui dinamica aveva suscitato e continuava a suscitare sensibili apprensioni.

Il "decennio costituzionale" apertosi nel 1999 si concluse con l'approvazione del Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore due anni più tardi⁴³. Gran parte delle novità previste nel testo costituzionale non ratificato furono inserite nei Trattati esistenti, che quindi rimasero in vigore come tali (con la ri-

denominazione però del Trattato del 1957, che divenne il Trattato sul funzionamento dell'Unione). Occorre tuttavia far presente che se da un lato la tensione tra il polo internazionalistico e quello costituzionalistico aveva continuato per vari aspetti a manifestarsi anche all'interno dello stesso Trattato costituzionale⁴⁴, dall'altro, con il Trattato di Lisbona, il polo internazionalistico aveva riguadagnato terreno in maniera consistente. Espunte la terminologia e la simbologia costituzionali, si tornava ai più tradizionali sentieri della costituzionalizzazione implicita e settoriale. Sul piano didattico, è importante sollecitare gli studenti a trarre un bilancio da tutta questa tortuosa vicenda, conclusasi la quale il tema dell'elaborazione di una formale Costituzione europea non si è più riproposto nell'agenda politica. E del resto non si è concretamente ripresentato nemmeno quello di una nuova riforma in profondità dei Trattati vigenti: mentre dall'Atto Unico del 1986 al Trattato di Lisbona il periodo intercorso tra una riforma e l'altra non aveva superato i sei anni, dal 2009 in poi si sono avuti solo interventi settoriali ancorché di grande rilevanza, come è avvenuto nel caso delle misure adottate per far fronte alla crisi economico-finanziaria.

4. *I sistemi costituzionali nazionali e la dimensione europea*

A completare l'impianto didattico della storia costituzionale della costruzione europea interviene la disamina del rapporto instauratosi con i regimi politici degli Stati membri. È un rapporto da analizzare su

entrambi i versanti: le tradizioni e le culture politico-giuridiche nazionali hanno concorso a plasmare l'assetto europeo, e quest'ultimo non ha mancato di esercitare una crescente influenza sulla vita costituzionale dei vari Paesi.

Per quanto concerne il primo aspetto, si può partire dalle riflessioni e dalle proposte emerse durante e dopo la seconda guerra mondiale in un ampio arco di Paesi che nel 1949 avrebbero dato vita a un'organizzazione che inizialmente suscitò grandi speranze, il Consiglio d'Europa⁴⁵. Su un piano generale, le esperienze vissute dalle diverse nazioni alimentavano percezioni diverse sul modo in cui si sarebbe dovuta costruire l'Europa. È chiaro che l'aver alle spalle le degenerazioni nazionalistiche e autoritarie del fascismo aveva favorito l'approdo, nel Manifesto di Ventotene, a una visione estremamente critica dell'essenza stessa dello Stato nazione. Viceversa, l'impegno europeista di Winston Churchill e di suo genero Duncan Sandys, principale organizzatore del Congresso dell'Aia del maggio 1948⁴⁶, non prescindeva dall'orgoglio di aver saputo resistere alla Germania hitleriana, nell'«ora più buia», grazie a una solida coesione nazionale. Al valore di un'indipendenza conquistata dopo secoli di lotta si richiama dal canto suo la Repubblica d'Irlanda, la cui scarsa propensione, per questa ragione, ad accettare forme di sovranazionalità politica anticipava quanto sarebbe avvenuto, dopo la fine della guerra fredda, con l'ingresso nell'Unione europea dei Paesi usciti da decenni di controllo politico-militare da parte dell'URSS.

A queste divergenze di fondo nell'impostazione del rapporto tra nazione ed Europa si accompagnavano contrasti più

specifici nell'affrontare il tema della possibile apertura di un processo di natura costituzionale. Agli studenti va chiaramente mostrato che, nei primi dibattiti su questa prospettiva tenutisi nel dopoguerra, la disponibilità di diversi parlamentari francesi e italiani (oltre che di importanti figure politiche belghe come Paul-Henri Spaak, il cui retroterra costituzionale era però di natura diversa) a indirizzarsi verso scenari di unione politica era favorita dall'esperienza costituente svoltasi dopo la Liberazione tanto in Francia (sia pure con diverse difficoltà) quanto in Italia⁴⁷: una sua proiezione a livello europeo era considerata un'ipotesi plausibile. Viceversa, la ritrosia britannica nei confronti di un momento costituente europeo era rafforzata dall'ancoraggio a una tradizione che rifuggiva da rifondazioni politico-istituzionali che trovassero espressione in Costituzioni scritte. Per i britannici, il modello negativo per eccellenza era quello di Sieyès, da cui l'Europa doveva decisamente evitare di trarre ispirazione⁴⁸.

Dopo aver messo in evidenza il peso delle culture costituzionali nazionali nelle prime fasi di confronto sull'avvio di forme di cooperazione europea, è opportuno portare all'attenzione degli studenti il modo in cui le posizioni iniziali si sono evolute nel corso del tempo. Il caso della Francia, da questo punto di vista, è certamente uno dei più interessanti, poiché con il passaggio alla Quinta Repubblica emersero nuove direttrici di intervento. Infatti, da un lato fu avanzata la proposta, formulata inizialmente con il Piano Fouchet del 1961 e ripresa poi dai successori di de Gaulle all'Eliseo, di attribuire un ruolo chiave nel sistema istituzionale europeo ai leader politici al massimo livello: ciò si sarebbe tradotto

nella nascita, nel 1974, del Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo; dall'altro, quanto meno durante i due mandati presidenziali di de Gaulle, furono decisamente ostacolati i tentativi di valorizzare il ruolo del Parlamento europeo. In entrambi i casi, vi era un evidente riflesso dei nuovi equilibri introdotti dalla Costituzione del 1958, che aveva potenziato i vertici dell'esecutivo e ridimensionato lo spazio d'azione dell'organo parlamentare.

Diversa sarebbe stata invece la vicenda dell'Italia⁴⁹. Il radicamento di una visione costituzionale che si richiamava alla centralità del Parlamento si traduceva in una maggiore propensione a promuovere i diritti dell'Assemblea di Strasburgo. E la persistenza del modello positivo dell'esperienza costituente conduceva a guardare in maniera più favorevole ai tentativi di dotare le Comunità di una forma di Costituzione. Prova ne fu che nel referendum di indirizzo abbinato alle elezioni europee del giugno 1989, una percentuale altissima di elettori (la partecipazione al voto fu dell'81% e i "sì" ammontarono all'88% dei voti validi) approvò la proposta di conferire al Parlamento europeo un esplicito mandato costituente. Nel clima di euro-ottimismo della seconda metà degli anni Ottanta, l'Italia si rivelava il Paese più ben disposto verso un'unione politica orientata in senso federale. Peraltro, va messo in evidenza che questo consenso così ampio era anche piuttosto superficiale, e che con i nuovi vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht⁵⁰ e il crollo del sistema partitico nato nel dopoguerra, all'interno del quale era alla fine maturato un condiviso europeismo⁵¹, il grado di adesione all'approfondimento dell'integrazione sarebbe, nel corso del tempo, vistosamente calato.

Il rapporto con le Costituzioni nazionali va però illustrato sul piano didattico anche dalla prospettiva di quanto i sistemi politici dei Paesi membri siano stati condizionati dall'approfondimento dell'integrazione europea. Un primo livello è quello delle esplicite modifiche introdotte a questo riguardo in vari testi costituzionali. Un campo di osservazione privilegiato, ancora una volta, è quello francese, visto che a partire dalla stipula del Trattato di Maastricht sono state inserite nella Costituzione numerose "clausole europee"⁵². Ma in un corso di Storia delle istituzioni non si tratta naturalmente di ricostruire nel dettaglio ciò che viene puntualmente esaminato dalle discipline giuspubblicistiche. E' più conforme alla natura dell'insegnamento soffermarsi sugli effetti concreti che le scelte adottate in seno alle Comunità e all'Unione hanno avuto sull'evoluzione costituzionale dei diversi Paesi. Se si torna alla vicenda italiana, è del tutto evidente che a partire dagli anni Novanta, con la necessità di adeguarsi ai parametri di Maastricht, essa è stata sempre più influenzata dal rapporto con la UE. Un esempio importante che può essere mostrato agli studenti sono le conseguenze che ne sono derivate per la funzione di garanzia svolta nel nostro ordinamento dal presidente della Repubblica. A partire dalla presidenza Scalfaro, infatti, il capo dello Stato ha acquisito sempre di più il ruolo di garante anche dell'impegno europeo dell'Italia⁵³, e la sua azione in questa direzione è entrata progressivamente a far parte della Costituzione materiale del Paese.

5. Conclusioni

I profili didattici della storia costituzionale dell'integrazione europea comprendono quindi una pluralità di dimensioni. Descriverne gli intrecci, illustrarne le dinamiche evolutive, mostrarne gli aspetti problematici è un compito da svolgere con un indirizzo metodologico che conduca gli studenti a cogliere le interrelazioni tra visioni ideali e interessi materiali, priorità nazionali e progetti comuni, aspirazioni federali e protagonismi dei governi. Un uso diretto delle fonti, anche di natura archivistica, può servire ad accendere curiosità che possono poi tradursi in ricerche già di un certo impegno per la stesura di tesi di laurea. Un percorso didattico di questo tipo ha la sua collocazione naturale nei Dipartimenti di Scienze politiche, ma la lettura in chiave costituzionale della storia della costruzione europea necessita di uno spazio adeguato anche nei corsi di laurea in Giurisprudenza e in Scienze storiche. Comprendere l'effettivo funzionamento delle istituzioni europee, individuare, in tutti i loro risvolti, i nodi principali con i quali l'Unione europea deve fare i conti, è un compito tutt'altro che agevole anche per chi abbia seguito dei percorsi formativi che alla dimensione europea abbiano dedicato largo spazio: più ancora forse di quanto non avvenga in altri ambiti, il rischio, in effetti, è di cadere in una certa genericità o, al contrario, di perdersi nei dettagli. Da parte sua, la storia costituzionale, intesa come terreno di incontro pluridisciplinare, può aiutare a far maturare una visione più consapevole delle sfide a cui le Comunità e l'Unione hanno dovuto far fronte in passato e di quelle che oggi si pongono all'ordine del giorno. In

questo senso, concorre anche a un'effettiva educazione alla cittadinanza, una cittadinanza che non può non misurarsi con questioni vitali che travalicano i confini,

la soluzione delle quali non potrà essere raggiunta con una delega di competenza ai futuri sviluppi dell'intelligenza artificiale.

- ¹ Cfr. P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- ² Cfr. G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.
- ³ Camera dei Deputati, *Discussioni*, Tornata di sabato 8 dicembre 1928, p. 9767.
- ⁴ L. Rapone, *Un plebiscitarismo riluttante. I plebisciti nella cultura politica e nella prassi del fascismo italiano*, in E. Fimiani (a cura di), *Vox populi? Pratiche plebiscitarie in Francia, Italia, Germania (secoli XVIII-XX)*, Bologna, Clueb, 2010, pp. 145-177.
- ⁵ F. Bonini, S. Guerrieri (a cura di), *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- ⁶ Per una ricostruzione storica di insieme si vedano D. Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Nuova edizione, Roma, Carocci, 2015; W. Loth, *Building Europe. A History of European Unification*, Berlin, De Gruyter, 2015; B. Oliivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla Guerra fredda ai nostri giorni*, Bologna, Il Mulino, 2015; K.K. Patel, *Project Europe. A History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020; L. Warlouzet, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2022; A. Varsori, *Storia della costruzione europea. Dal 1947 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2023.
- ⁷ *Una democrazia senza Costituzione? L'Europa e gli europei dopo i referendum*, Lezione magistrale di Giuliano Amato, a cura di G. Laschi, Bologna, Clueb, 2007, p. 17.
- ⁸ W. Phelan, *Great Judgements of the European Court of Justice. Rethinking the Landmark Decisions of the Foundational Period*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- ⁹ Questa formulazione è stata modificata dal Trattato di Lisbona del 2007, in virtù del quale il Parlamento europeo rappresenta oggi «i cittadini dell'Unione».
- ¹⁰ S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CEEA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- ¹¹ Assemblea parlamentare europea, Doc. n. 122, 1961-1962, 15 gennaio 1962, p. 4.
- ¹² M. Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008.
- ¹³ D.C. Thomas, *Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity*, in «Journal of European Public Policy», n. 8, 2006, pp. 1190-1210.
- ¹⁴ Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee (1948-2009)*, Milano, Franco Angeli, 2013; U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione*, Milano, Mondadori Education, 2017.
- ¹⁵ M. Gilbert, *La storicizzazione della storia dell'integrazione europea*, in «Il mestiere di storico. Rivista della Società italiana per lo studio della Storia Contemporanea», XII, 2020, 2, pp. 27-41.
- ¹⁶ Cfr. D. Pasquinucci, L. Verzicelli (a cura di), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2016; B. Leruth, N. Startin, S. Usherwood (eds.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, London-New York, Routledge, 2018; G. Levi, D. Preda (a cura di), *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- ¹⁷ Cfr. P. Ludlow, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*, London-New York, Routledge, 2006; J.-M. Palayret, H. Wallace, P. Winand (eds.), *Visions, Votes and Vetos. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2006.
- ¹⁸ J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe. «Do the New Clothes have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 16-39.
- ¹⁹ Per una ricostruzione degli indirizzi storiografici sul Parlamento europeo si veda D. Dinan, *The European Parliament: Moving to the Centre of Historical Interest in the European Union*, in «Journal of European Integration History», 2021, 1, pp. 139-155.
- ²⁰ Sull'Alta Autorità della CECA lo studio più dettagliato è quello di D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité*

- té de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993; si veda anche A. Isoni, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di un'istituzione pubblica*, Lecce, Argo, 2006. Sulla Commissione europea, il progetto storiografico più impegnativo è quello patrocinato dalla Commissione stessa: M. Dumoulin (ed.) in collaboration with M.-T. Bitsch et al., *The European Commission 1958-72. History and Memories*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007; E. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J.W. Brouwer, P. Tilly (eds.), *The European Commission 1973-86. History and Memories of an Institution*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014; V. Dujardin, E. Bussière, P. Ludlow, F. Romero, D. Schlenker, A. Varsori (eds.), *The European Commission 1986-2000. History and Memories of an Institution*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.
- ²¹ https://archives.eui.eu/en/oral_history, <27.10.2024>.
- ²² Cfr. J. van der Harst, G. Voerman (eds.), *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*, London, John Harper Publishing, 2015; H. Müller, *Political Leadership and the European Commission Presidency*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- ²³ Per una veduta generale del ruolo del Consiglio europeo cfr. W. Wessels, *The European Council*, London-New York, Palgrave, 2016. Sulla crescita del suo ruolo dopo il Trattato di Maastricht cfr. U. Villani-Lubelli, *Il profilo storico-istituzionale del Consiglio europeo dopo il Trattato di Maastricht*, in «Instituta. Rivista di Storia delle istituzioni europee e internazionali», 2022, 2, pp. 53-83.
- ²⁴ D. Grimm, *Constitutionalism. Past, Present and Future*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 307.
- ²⁵ *Ibidem*.
- ²⁶ Cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994; R.T. Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, London, Federal Trust, 2000; S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni*, cit.
- ²⁷ Sull'europeismo di De Gasperi cfr. D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- ²⁸ Assemblea ad hoc, *Progetto di Trattato concernente lo Statuto della Comunità europea*, Strasbourg, Service des publications de la Communauté européenne, 1953.
- ²⁹ Assemblea ad hoc, Doc. 12, 26 febbraio 1953, Relazione introduttiva dell'on. H. von Brentano, p. 11.
- ³⁰ A. Spinelli, *Diario europeo, 1948-1969*, a cura di E. Paolini, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 167.
- ³¹ Cfr. P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- ³² W. Kaiser, *Towards a European Constitution? The European Parliament and the Institutional Reform of the European Communities 1979-84*, in «Journal of European Integration History», 2021, 1, pp. 79-98.
- ³³ Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», C 77, 19 marzo 1984, pp. 33-54, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1984:077:FULL&from=IT>, <27.10.2024>.
- ³⁴ *Résolution sur la Constitution de l'Union européenne*, A3-0064/94, https://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a3_0064_94_fr_fr.pdf, <27.10.2024>.
- ³⁵ La proposta della stesura di una Carta dei diritti fu avanzata dal ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer nel gennaio 1999.
- ³⁶ S. Guerrieri, *Una presidenza forte per un nuovo tipo di istituzione rappresentativa: l'esperienza delle due Convenzioni dell'Unione europea (1999-2003)*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 46, 2/2023, pp. 237-257.
- ³⁷ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», C 310, 16 dicembre 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3AATOC>, <27.10.2024>. Cfr. C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea: genesi, natura, struttura, contenuto*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2005.
- ³⁸ J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 94-118.
- ³⁹ Con il Trattato di Maastricht, la CEE aveva perso l'aggettivo "economica" ed era diventata più semplicemente la "Comunità europea".
- ⁴⁰ Cfr. N. Sauger, S. Brouard, E. Grossman, *Les français contre l'Europe? Le sens du référendum du 29 mai 2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- ⁴¹ L. Warloutzet, *Europe contre Europe*, cit., pp. 317-327.
- ⁴² *Parlement européen, Compte rendu in extenso des débats*, Mardi 11 janvier 2005, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2005-01-11-INT-2-063_FR.html, <27.10.2024>.
- ⁴³ Cfr. N.W. Barber, M. Cahill, R. Ekins (eds.), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2019, con saggi tra gli altri di Giuliano Amato e Dieter Grimm.
- ⁴⁴ Si veda su questo tema l'analisi di M. Fioravanti, *Il Trattato costituzionale europeo: una nuova tappa del processo costituente in Europa*, in B. de Giovanni, S.

- Guerrieri (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, monografia del *Rapporto 2005 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, a cura di G. Vacca, Bari, Dedalo, 2005, pp. 103-116.
- ⁴⁵ Cfr. B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2012.
- ⁴⁶ Sul Congresso dell'Aia si vedano J.-M. Guieu, C. Le Dréau (sous la direction de), *Le « Congrès de l'Europe » à la Haye (1948-2008)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009; D. Preda, F. Velo (a cura di), *A settant'anni dal Congresso d'Europa a l'Aja. Unità ideale e unità politica*, Bari, Cacucci, 2020.
- ⁴⁷ S. Guerrieri, *Costituzioni allo specchio. La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- ⁴⁸ Intervento di Harold Macmillan all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, *Reports, First Session, Sixth Sitting*, 17 August 1949, p. 238.
- ⁴⁹ Cfr. L. Lacché, *La tradizione costituzionale italiana e il dibattito sulla "costituzione europea"*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 16, 2/2008, pp. 71-81.
- ⁵⁰ Cfr. D. Pasquinucci, *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa*, Milano, Mondadori Education, 2022, pp. 129-151.
- ⁵¹ Cfr. A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- ⁵² All'Unione europea è dedicato il Titolo XV della Costituzione.
- ⁵³ Cfr. F. Niglia, *Il "vincolo presidenziale" alla politica europea da Maastricht a oggi. Italia e Germania a confronto*, in G. Orsina, M. Ridolfi (a cura di), *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Roma, Viella, 2022, pp. 189-204.

