

Una presidenza forte per un nuovo tipo di istituzione rappresentativa: l'esperienza delle due Convenzioni dell'Unione europea (1999-2003)*

SANDRO GUERRIERI

1. *Introduzione*

Nel quadro dello studio delle presidenze delle assemblee parlamentari e rappresentative, l'esperienza delle due Convenzioni dell'Unione europea che si sono riunite tra il 1999 e il 2003 presenta vari aspetti di interesse. Innanzitutto, il mandato loro attribuito era di particolare rilievo: nel primo caso si trattava di redigere una Carta dei diritti fondamentali, nel secondo di rispondere a una serie di importanti domande su come riformare l'organizzazione dell'Unione, sviluppatasi nel corso del tempo a seguito dei vari Trattati. Inoltre, la composizione delle due Convenzioni fu quanto mai originale, vista la presenza al loro interno di ben quattro componenti: ad essere chiamati a lavorare insieme erano infatti i rappresentanti dei governi, della Commissione, del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Si trattava di un insieme molto eterogeneo, costituito sulla base di meccanismi di selezione estremamente

diversificati. La conseguenza di ciò fu che, in questo nuovo tipo di organo istituzionale, i tradizionali meccanismi deliberativi delle assemblee rappresentative apparvero di difficile applicazione. In assenza di un criterio di rappresentanza fondato su una comune fonte di legittimazione, il ricorso al voto, ad esempio, non risultò automaticamente percorribile.

Per garantire un esito positivo dei lavori in una situazione così complessa, la presidenza delle due istituzioni assunse un ruolo fondamentale, che andava ben al di là di quello solitamente ricoperto in assemblee di natura parlamentare. L'attività di entrambe le Convenzioni fu in gran parte determinata, infatti, dalla direzione ad essa impressa dalla struttura di vertice formata dal presidente, dal Praesidium in cui erano presenti i rappresentanti delle varie componenti, e da un efficiente segretariato. Fu grazie all'impulso e al controllo di tutto il processo da parte di questa struttura di coordinamento che le due

Convenzioni si conclusero con l'approvazione di testi largamente condivisi. Questa forma di direzione verticistica ebbe però il suo rovescio della medaglia. La funzione di guida esercitata dalla presidenza e dal Praesidium, coadiuvati dal segretario, non mancò di suscitare tensioni con gli altri membri della Convenzione, i quali dovettero intervenire con decisione, in più di un'occasione, per ottenere che la loro voce fosse maggiormente ascoltata. Questi contrasti si rivelarono peraltro molto più accesi nella seconda Convenzione che non nella prima, per via sia del mandato più ampio che le era stato attribuito, che chiamava in causa anche il ruolo e le rendite di posizione dei singoli Stati nei meccanismi di governo dell'Unione, con la conseguente moltiplicazione dei motivi di conflitto; sia della diversa interpretazione della propria funzione da parte del suo presidente, l'ex capo dello Stato della Quinta Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing. La prima Convenzione fu presieduta anch'essa da un ex capo di Stato, Roman Herzog, presidente della Repubblica federale di Germania dal 1994 al 1999. Eletto presidente dalla Convenzione stessa, Herzog assunse il profilo di una figura autorevole, ma del tutto scevra da manifestazioni di protagonismo. Per di più, dopo alcuni mesi, egli fu costretto ad assentarsi da gran parte delle riunioni per motivi familiari e di salute, il che comportò l'assunzione di maggiori responsabilità da parte del Praesidium. Nella seconda Convenzione, invece, Valéry Giscard d'Estaing, il quale era stato nominato direttamente dal Consiglio europeo, interpretò la sua funzione in chiave "presidenzialista", manifestando sin dall'inizio un iperattivismo che almeno in un'occasione lo portò a scontrarsi duramente anche con gli altri membri del

Praesidium. Oggetto di varie critiche, l'iperattivismo giscardiano fu comunque premiato dall'adozione da parte della Convenzione del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, un risultato che Giscard d'Estaing definì "insperato".

L'obiettivo di questo saggio è di analizzare il ruolo centrale assunto dalla presidenza di entrambe le Convenzioni nel condurre in porto l'elaborazione di testi condivisi e di mettere in luce le analogie e le differenze che, nella direzione dei lavori, si registrarono tra questi due momenti di espressione di una sorta di ambizione costituente europea.

2. *La Convenzione per la Carta dei diritti fondamentali*

L'idea di redigere una Carta dei diritti dell'Unione europea¹ fu espressa dal ministro degli Esteri della Germania Joschka Fischer nel discorso pronunciato al Parlamento europeo il 12 gennaio 1999, in cui illustrò il programma della presidenza di turno tedesca². Lo scopo era di mettere maggiormente in risalto, nel momento in cui l'Unione era entrata in una fase di grande dinamismo sia sul piano dell'approfondimento dell'integrazione, sia su quello dell'ampliamento a nuovi paesi, che la costruzione europea era anche uno spazio in cui i diritti dei cittadini venivano rispettati e promossi. Passata al vaglio dei governi, la proposta fu accolta al Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999, che riconobbe la necessità di elaborare una Carta dei diritti fondamentali «al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione»³. L'intento

originario di Fischer era di coinvolgere, nella stesura della Carta, sia i parlamentari europei che quelli nazionali. I governi degli allora 15 membri dell'Unione accolsero questa indicazione, ma ritennero necessario aggiungere i rappresentanti dei capi di Stato e di governo e della Commissione. Nasceva così l'originale modello di un'istituzione che il Consiglio europeo, nella sua prudenza, preferì al momento denominare semplicemente "organo" ("body" in inglese, "enceinte" in francese, "gremium" in tedesco), termine quanto mai asettico che serviva a frenare una lettura troppo ambiziosa del processo avviato. Il successivo Consiglio europeo di Tampere, nell'ottobre dello stesso anno, ne precisò la composizione e il metodo di lavoro: l'organo sarebbe stato composto da 15 rappresentanti dei capi di Stato e di governo, un rappresentante del presidente della Commissione, 16 del Parlamento europeo e due per ciascun Parlamento nazionale, per un totale di 62 titolari a cui si sarebbero affiancati i supplenti. Inoltre, erano inclusi due osservatori della Corte di Giustizia, due del Consiglio d'Europa (di cui uno della Corte europea dei diritti dell'uomo) ed era previsto che il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni e il Mediatore europeo fossero invitati a esprimere il loro parere. Ulteriori inviti a esporre le proprie idee avrebbero potuto essere rivolti dall'organo ad "altri organismi, gruppi sociali ed esperti"⁴.

L'importanza del ruolo del presidente emerse chiaramente nelle conclusioni del summit di Tampere. Coadiuvato da tre vicepresidenti (un membro del Parlamento europeo, uno dei Parlamenti nazionali e il rappresentante del presidente in carica del Consiglio europeo), il presidente dell'organo avrebbe proposto un piano di lavoro

e coordinato l'attività di un comitato di redazione composto da lui stesso, dai vicepresidenti e dal rappresentante della Commissione. Avvalendosi dell'assistenza del segretariato generale del Consiglio, questo comitato avrebbe elaborato un progetto preliminare di Carta dei diritti tenendo conto delle proposte avanzate dai membri dell'istituzione. E sarebbe spettato al presidente, in concertazione ancora una volta con i vicepresidenti, attestare successivamente che il progetto di Carta avesse raccolto l'adesione delle quattro componenti. A quel punto, il progetto sarebbe stato inviato al Consiglio europeo.

Visto il rilievo che avrebbe assunto il presidente, la questione di come nominarlo era centrale. Nelle riunioni che avevano preceduto il summit di Tampere, il governo finlandese, che esercitava in quella fase la presidenza semestrale del Consiglio, aveva proposto che a presiedere l'organo fosse, a rotazione, il rappresentante del governo incaricato della presidenza di turno. La motivazione addotta verteva sul fatto che iniziatore e destinatario del processo di elaborazione della Carta era il Consiglio europeo: in virtù di ciò, si riteneva che sarebbe stato naturale che questa rilevanza della dimensione intergovernativa si riflettesse nella direzione dei lavori⁵. La proposta, che puntava in tutta evidenza ad assicurare un maggiore controllo sull'operato dell'organo, incontrò diversi consensi all'interno sia del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER)⁶, sia del Consiglio degli Affari generali. Essa, tuttavia, non risultò condivisa dalla Germania, dalla Francia e da altri Stati⁷. Il confronto sul tema si protrasse per alcune settimane e alla fine il Consiglio europeo di Tampere, su richiesta soprattutto del Cancelliere Schröder⁸, pre-

se una decisione che rafforzò invece l'autonomia dell'organo: il presidente sarebbe stato una figura permanente eletta dall'organo stesso.

Nella sua riunione costitutiva, il 17 dicembre 1999, l'organo elesse così per acclamazione Roman Herzog. Importante giurista, docente alla Freie Universität di Berlino e successivamente nella Hochschule für Verwaltungswissenschaften di Spira di cui fu rettore dal 1971 al 1972, Herzog aveva iniziato negli anni Settanta la sua carriera politica nella CDU. Nominato giudice del Tribunale costituzionale federale nel 1983, ne era stato il presidente dal 1987 al 1994, quando era divenuto il primo capo dello Stato eletto dalla Bundesversammlung della Germania unificata. Scaduto il suo mandato presidenziale nel maggio 1999, Herzog era stato designato come rappresentante del governo tedesco all'interno dell'organo, e molti membri di quest'ultimo ritennero che egli avesse il profilo ideale per essere scelto come presidente. La sua elezione rappresentò tra l'altro una forma di riconoscimento per la Germania, Paese da cui l'iniziativa di redigere una Carta dei diritti era originariamente partita.

Una volta eletto, il presidente assunse il coordinamento del comitato di redazione, di cui facevano parte i vicepresidenti e il rappresentante della Commissione. Il vicepresidente espresso dalla componente governativa sarebbe stato a rotazione, come si è detto, il rappresentante del Paese esercitante la presidenza di turno del Consiglio. Si sarebbero così succeduti il finlandese Paavo Nikula per le ultime giornate del 1999, il portoghese Pedro Bacelar de Vasconcelos per il primo semestre del 2000 e il francese Guy Braibant per il secondo semestre. In realtà, Braibant ottenne di

partecipare sin dall'inizio al comitato con la motivazione che ciò avrebbe assicurato una maggiore continuità dei suoi lavori, e a Bacelar de Vasconcelos fu concesso, per contropartita, di rimanervi anche nel secondo semestre. Il rappresentante della Commissione era il portoghese António Vitorino, commissario alla giustizia e agli affari interni, mentre la delegazione del Parlamento europeo designò come vicepresidente il popolare spagnolo Iñigo Méndez de Vigo e quella dei Parlamenti nazionali il liberale finlandese Gunnar Jansson. Dopo la sua costituzione, il comitato di redazione non conservò a lungo questo nome: ad esso infatti si sostituì quello di "Praesidium", che sarebbe stato utilizzato anche per la struttura direttiva della Convenzione successiva. Il Praesidium così composto fu coadiuvato da un segretariato formato da funzionari del Consiglio, i quali diedero vita a una sorta di "task force" che si avvale anche della collaborazione di funzionari del Parlamento europeo e della Commissione. Il suo coordinatore fu Jean-Paul Jacqué, direttore del servizio giuridico del Consiglio.

A partire dal discorso pronunciato dopo la sua elezione⁹, il presidente Herzog si propose di definire con chiarezza i compiti e le modalità di lavoro dell'istituzione. Da un lato, egli esortò i suoi membri ad attenersi al mandato ricevuto: compilare una lista di diritti fondamentali non significava, a suo avviso, estendere le competenze dell'Unione né, tanto meno, porre la questione dell'elaborazione di una Costituzione europea e/o della costruzione di uno Stato federale. La convinzione di Herzog era che associare l'elaborazione della Carta all'esplicito perseguimento di un disegno di tipo costituzionale avrebbe alimentato contrasti e conflitti insanabili. Dall'altro



Valéry Giscard d'Estaing presidente della Convenzione europea (2002-2003)

lato, egli invitò ad affrontare nella maniera più pragmatica ed efficace la questione centrale, rimasta aperta, della natura giuridica o meno della Carta stessa: i membri dell'organo, invece di dividersi subito in merito a una controversia che non spettava a loro dirimere, avrebbero dovuto procedere "come se" il testo fosse destinato ad acquisire pieno valore giuridico con la sua incorporazione nel diritto primario dell'Unione. La risposta all'interrogativo poteva essere fornita solo dagli Stati membri, ma la decisione di questi ultimi sarebbe stata agevolata dal fatto che la Carta elaborata rispondeva pienamente ai requisiti di un testo già predisposto per l'integrazione nei Trattati. Sulla struttura della Carta, Herzog propose una suddivisione in sei capitoli, e

riguardo al metodo di decisione dell'organo egli respinse, a causa della grande eterogeneità delle quattro componenti costitutive, la possibilità, salvo che per le iniziali questioni procedurali, di ricorrere alle votazioni. Egli ritenne infatti che, per un consesso così particolare, si dovesse adottare la regola del "consenso": un consenso – da verificare nei dibattiti e nelle proposte avanzate – che non si identificava con l'unanimità, ma che si distingueva nettamente dal metodo di risolvere col voto le situazioni di conflitto.

Riguardo al nome dell'istituzione, Herzog avvertì che il termine "organo", utilizzato nei documenti ufficiali, era privo di qualsiasi valore identitario. Egli aderì così alla proposta, avanzata da alcuni parlamen-

tari europei¹⁰, di adottare la denominazione "Convenzione", più adatta, per la sua risonanza storica, a mettere in risalto l'importanza del lavoro da svolgere. Il Praesidium presentò la proposta alla seconda seduta plenaria dell'istituzione, che ebbe luogo il 1° e il 2 febbraio 2000. Il sovranista francese Georges Berthu, delegato del Parlamento europeo, contestò il diritto dell'organo di darsi un nome diverso da quello usato dal Consiglio europeo¹¹. Il cambiamento della denominazione fu però approvato a larga maggioranza, cosicché il termine "Convenzione" fece il suo ingresso ufficiale nel processo istituzionale europeo. Nel ribattezzarsi di sua iniziativa in questo modo, l'istituzione diede prova di una volontà di valorizzare il proprio ruolo che ricordava il lontano precedente, nel 1962, dell'Assemblea parlamentare europea, la quale, menzionata nei Trattati di Roma del 1957 solo come "Assemblea", aveva autonomamente deciso di chiamarsi "Parlamento europeo" in tutte le lingue ufficiali comunitarie¹².

Il Praesidium propose e fece approvare, in questa seconda seduta, anche il calendario dei lavori e un'organizzazione delle attività che prevedeva che la Convenzione, come ora si chiamava, si riunisse sempre in plenaria: per evitare rischi di sovrapposizione di temi o difetti di coordinamento, non vi sarebbe stata, cioè, una suddivisione in gruppi di lavoro¹³. La Convenzione, i cui membri erano disposti in Aula in ordine alfabetico¹⁴, avrebbe esaminato le diverse questioni in riunioni generali che avrebbero preso la forma di normali sedute plenarie oppure di sedute come gruppo di lavoro, di carattere più informale. Inoltre, sarebbe stata possibile la riunione per singole componenti. Un altro aspetto che fu regolato in base a una proposta del Praesidium fu la

partecipazione dei supplenti: essi avrebbero potuto sempre prender parte a tutte le riunioni, e in quelle rientranti nella categoria del "gruppo di lavoro" ciascuno di loro avrebbe goduto di diritto di parola anche in presenza del titolare. All'inizio di marzo, il Praesidium stabilì inoltre che gli interventi in plenaria da parte di titolari o supplenti non superassero i tre minuti, limite che peraltro non fu molto rispettato¹⁵. Infine, esso si occupò delle modalità di consultazione delle parti sociali e di altre organizzazioni non governative, che furono invitate a prendere la parola in un'audizione che si sarebbe tenuta il 27 aprile 2000.

Oltre a occuparsi di questi aspetti procedurali, il Praesidium si attivò subito per istruire il lavoro di elaborazione della Carta. Il Consiglio europeo di Colonia aveva stabilito che essa dovesse contenere "i diritti di libertà e uguaglianza, nonché i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario". Sarebbero stati inclusi i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione e nella sua stesura sarebbero inoltre stati presi in considerazione "diritti economici e sociali" contenuti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. I diritti economici e sociali di cui tenere conto erano peraltro oggetto, nel mandato, di una clausola restrittiva: la condizione affinché potessero essere assunti come punti di riferimento era che la loro funzione non fosse solo quella di stabilire, su un piano prevalentemente politico, "obiettivi per l'azione dell'Unione"¹⁶. In realtà, il nodo dei diritti economici e sociali

apparve ben presto come uno dei più difficili da sciogliere.

Per avviare la riflessione su quali fossero i diritti da inserire, il Praesidium distribuì, alla fine di gennaio, un primo schema predisposto dal segretariato¹⁷, che fu discusso nella sessione plenaria del 1° e 2 febbraio. Nelle settimane e nei mesi successivi presentò le varie serie di articoli, valutando l'accoglienza che ricevevano dai membri della Convenzione e le proposte di integrazione o modifica da questi ultimi avanzate. Una volta escluso il voto sulle questioni di contenuto (ve ne fu uno nella prima fase dei lavori, ma suscitò critiche e polemiche¹⁸), spettava al Praesidium, coadiuvato dal segretariato, valutare il grado di consenso raggiunto sui vari punti: un compito tutt'altro che agevole, viste le profonde differenze di vedute che si registravano nella Convenzione. Alcuni dei membri della Convenzione, a cominciare da Lord Goldsmith, rappresentante del premier britannico Tony Blair, propendevano per un'interpretazione quanto mai restrittiva della portata della Carta: ai loro occhi, era necessario limitare il più possibile il suo raggio di applicazione, circoscrivere il suo contenuto a una semplice ricognizione di quanto era già sancito dalle diverse fonti – in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 con i suoi protocolli aggiuntivi –, ed evitare che i diritti da menzionare si estendessero in maniera ampia alla dimensione sociale¹⁹. La necessità di evitare il più possibile l'inclusione dei diritti sociali era sostenuta con molta energia dalla Confederation of British Industry, che in un contributo inviato nell'aprile 2000 affermò: "Business rejects suggestions to include in the Charter the rights in respect of workers' information and consultation, collective

bargaining and action or training"²⁰. Altri membri della Convenzione, invece, come il francese Guy Braibant – rappresentante del Primo ministro e del presidente della Repubblica – e gli italiani Andrea Manzella (delegato del Senato), Elena Paciotti (parlamentare europea) e Stefano Rodotà (rappresentante del governo), erano intenzionati a dare pieno risalto all'opera di scrittura dei diritti: il lavoro intrapreso non poteva affatto limitarsi, a loro avviso, a un'attività di tipo compilativo, e avrebbe dovuto pienamente investire anche il vasto campo dei diritti sociali²¹.

La valutazione del livello di consenso riscosso dagli articoli presentati dal Praesidium ebbe luogo fino al mese di giugno sotto la supervisione del presidente Herzog. Successivamente, come si è accennato, la partecipazione ai lavori del presidente si ridusse notevolmente a causa dei problemi familiari e di salute, cosicché aumentarono le responsabilità degli altri membri del Praesidium nello svolgimento di questo compito. Anche all'interno del Praesidium, tuttavia, si manifestavano posizioni diverse, in particolare sull'inserimento dei diritti economici e sociali. Il 19 maggio 2000, Guy Braibant aveva presentato un contributo in cui sottolineava l'importanza di questi diritti "pour la réussite et l'acceptabilité de la Charte":

La Charte a vocation à rassembler dans un seul texte l'ensemble des droits fondamentaux communs aux Etats membres afin de manifester l'attachement de l'Union européenne à ces droits. Les droits économiques et sociaux figurent, avec la dignité de la personne humaine, dont ils sont d'ailleurs un prolongement, parmi ces valeurs communes fondamentales. Ils constituent un élément essentiel et distinctif du 'modèle européen' et nul ne peut contester qu'ils font partie intégrante des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres²².

L'idea di una Carta dei diritti che valorizzasse la dimensione sociale fu però recepita in maniera alquanto lacunosa nel testo completo che il Praesidium presentò ai membri della Convenzione il 28 luglio 2000²³, e a cui fecero seguito le "spiegazioni", redatte dal segretariato sulla base di istruzioni del Praesidium, che illustravano le fonti utilizzate per la redazione dei singoli articoli²⁴. Le reazioni negative furono molto numerose, sia dentro che fuori la Convenzione: la Confederazione europea dei sindacati (CES) e la Piattaforma delle ONG europee del settore sociale, in particolare, si attivarono affinché il testo della Carta, che non menzionava nemmeno il diritto di sciopero, fosse emendato in più punti²⁵. Con la ripresa dei lavori a settembre, l'iniziativa principale fu assunta dalla componente del Parlamento europeo. Grazie all'accordo tra le due principali famiglie politiche, essa presentò al Praesidium un vasto elenco di emendamenti, le cui caratteristiche principali erano da un lato il rafforzamento, in sintonia con diverse richieste della CES e di altre ONG, della natura sociale della Carta, dall'altro la proclamazione nel suo preambolo, chiesta dal PPE, che l'Unione traeva ispirazione dal suo patrimonio culturale, umanistico e religioso²⁶. Di fronte a queste richieste, il Praesidium non si irrigidì e diede al contrario prova di una significativa capacità di ascolto: valutate le posizioni espresse anche dalle altre componenti della Convenzione, esso mise a punto un nuovo testo che recepì molte delle proposte di modifica che avevano raccolto un ampio consenso, tra cui una più forte sottolineatura della parità tra uomini e donne, un maggiore riconoscimento del ruolo delle organizzazioni sindacali, l'affermazione esplicita del diritto di scio-

pero e la proclamazione che "a high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all Community policies and activities"²⁷. Il nuovo testo includeva anche la menzione, nel preambolo, della "cultural, humanist and religious heritage" dell'Unione. In realtà, il riferimento alla eredità religiosa era stato oggetto di un acceso dibattito nel Praesidium, dato che il vicepresidente Guy Braibant vi si era opposto affermando che la Francia non l'avrebbe potuto accettare in quanto incompatibile con il carattere laico della sua Costituzione²⁸. In effetti, sulla questione intervennero le autorità politiche francesi al massimo livello: tanto il Primo ministro Lionel Jospin quanto il presidente della Repubblica Jacques Chirac si rivolsero direttamente al presidente Herzog affinché si utilizzasse un termine diverso da "religioso", che, come precisò il ministro francese degli Affari europei Pierre Moscovici, poneva in Francia problemi filosofici, politici e costituzionali²⁹. Il compromesso su cui trovò l'accordo il Praesidium, e che fu poi accolto dalla Convenzione, fu la sostituzione di "religioso" con "spirituale", anche se i membri tedeschi del PPE ottennero che nella versione tedesca della Carta si usasse il termine "geistig-religiösen".

Appianati gli ultimi contrasti (fu anche precisato che le "spiegazioni" allegate alla Carta, redatte come si è detto dal segretariato, erano state stabilite sotto la sola responsabilità del Praesidium e non avevano valore giuridico³⁰), il 2 ottobre 2000 la Convenzione tenne la sua ultima seduta. Era prevista in questa occasione la presenza del presidente Herzog, ma egli fu impossibilitato a partecipare a causa di gravi problemi di salute. Fu lo stesso Herzog, comunque, a inviare il testo della Carta al presidente di

turno del Consiglio europeo Jacques Chirac, specificando che su di esso si era registrata l'adesione delle diverse componenti della Convenzione. Il lavoro di questa originale istituzione si era perciò concluso positivamente, e il 14 ottobre 2000 il vicepresidente Braibant illustrò davanti al Consiglio europeo di Biarritz il risultato raggiunto, rendendo omaggio all'importante ruolo che Herzog era in ogni caso riuscito a svolgere:

J'ai l'honneur de vous présenter le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...].

Je le fais à la place du Président Roman Herzog, qui en est empêché pour des raisons de santé, après avoir présidé la Convention depuis sa première réunion, le 17 décembre dernier. Je tiens à cette occasion à lui rendre au nom de tous les membres de la Convention un hommage très sincère et affectueux pour l'autorité, la compétence et la bienveillance dont il a fait preuve durant cette période, malgré des circonstances douloureuses sur le plan personnel. Le rôle qu'il a joué a été décisif dans l'heureux aboutissement de nos travaux³¹.

Il Consiglio europeo di Biarritz approvò il contenuto della Carta, e il 7 dicembre 2000, nel successivo Summit di Nizza, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fu solennemente proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea: un passaggio di notevole importanza, sebbene la questione della natura giuridica del testo rimanesse ancora aperta.

3. *La Convenzione europea*

L'originale esperienza di un organo composto da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, dei governi e

della Commissione era destinata a costituire un precedente virtuoso a cui richiamarsi per avviare un processo di cambiamento di ampia portata delle strutture dell'Unione europea. Nel corso dell'anno 2000 si era aperto un vasto dibattito, a partire ancora una volta da un intervento del ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer, sulle finalità dell'Unione e sulla possibilità di giungere a una Costituzione europea. Poco tempo dopo, la deludente riforma istituzionale realizzata con il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, aveva messo pienamente in luce i difetti del tradizionale metodo intergovernativo di modifica dei Trattati. Si crearono così le premesse affinché al Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, sotto la presidenza belga, si decidesse di convocare una nuova Convenzione con un mandato molto vasto in termini di proposte di riforma, che avrebbe incluso lo studio della possibilità di giungere "a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale"³². Sebbene questo sbocco costituzionale venisse indicato come una possibilità fra le altre, e le proposte della Convenzione dovessero essere poi sottoposte al vaglio di una Conferenza intergovernativa, si apriva una fase densa di potenzialità³³.

La "Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea", che definiva, in forma di domande, l'arco di temi da esaminare, tra cui la natura giuridica della Carta dei diritti fondamentali, stabiliva che la nuova Convenzione avrebbe avuto una struttura molto simile alla precedente: sarebbe stata composta ancora una volta da 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo, 30 dei Parlamenti nazionali, 16 del Parlamento europeo, mentre la Commissione otteneva di avere due rappresentanti e non più uno solo. La grande novità, tuttavia, era

data dalla partecipazione anche degli allora tredici paesi candidati, rappresentati "alle stesse condizioni degli Stati membri attuali (un rappresentante del Governo e due membri del Parlamento nazionale)". Con loro, il numero dei delegati dei governi saliva a 28, mentre quello dei parlamentari nazionali arrivava a 56, superando la soglia della maggioranza assoluta. La Dichiarazione specificava che i rappresentanti dei paesi candidati avrebbero preso regolarmente parte ai lavori "senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri"³⁴. A questi 102 membri titolari (ai quali erano da aggiungere, come vedremo tra poco, i tre membri della presidenza) corrispondevano altrettanti supplenti. Infine, erano previsti 13 osservatori: tre del Comitato economico e sociale, tre delle parti sociali europee, sei del Comitato delle regioni nonché il Mediatore europeo³⁵.

Vista la grande rilevanza delle questioni che sarebbero state trattate dalla Convenzione, i capi di Stato e di governo decisero, nonostante l'opinione contraria del Parlamento europeo, di nominare direttamente, questa volta, il suo presidente. Al Summit di Laeken, la scelta cadde su Valéry Giscard d'Estaing, il quale nelle settimane precedenti si era abilmente attivato per promuovere la sua candidatura³⁶. Ministro delle Finanze con Charles de Gaulle e Georges Pompidou, esponente della destra liberale, Giscard d'Estaing era stato dal 1974 al 1981 il terzo presidente della Quinta Repubblica. In questa veste, aveva promosso la creazione del Consiglio europeo, il passaggio all'elezione diretta del Parlamento di Strasburgo e la costituzione del Sistema monetario europeo³⁷. Parlamentare europeo dal 1989 al 1993, aveva assunto per due anni la pre-

sidenza del gruppo liberale, democratico e riformatore. La visione europea di Giscard d'Estaing, incentrata sulla necessità di sviluppare il ruolo politico oltre che economico dell'Unione nell'era della globalizzazione, era vista però con sospetto da chi riteneva che privilegiasse troppo la dimensione intergovernativa e la concertazione tra i grandi paesi, in particolare quella tra Francia e Germania. Per questo motivo, al Summit di Laeken il premier belga Guy Verhofstadt, presidente di turno del Consiglio europeo, ottenne che la nomina di Giscard d'Estaing fosse controbilanciata da quella di due vicepresidenti maggiormente inclini alla valorizzazione della dimensione sovranazionale dell'Unione: l'italiano Giuliano Amato (il cui nome era circolato, come alternativa a Giscard d'Estaing, anche per la stessa presidenza della Convenzione) e il belga Jean-Luc Dehaene, i quali erano entrambi stati presidenti del Consiglio dei rispettivi paesi. Sia Amato che Dehaene avevano inoltre fatto parte del gruppo di consiglieri costituito da Verhofstadt per la preparazione della Dichiarazione di Laeken³⁸.

La Dichiarazione di Laeken prevedeva, inoltre, la formazione di un Praesidium in cui al presidente e ai vicepresidenti si affiancassero nove membri: i rappresentanti dei tre governi che avrebbero assunto la presidenza del Consiglio durante i lavori della Convenzione, due rappresentanti del Parlamento europeo, due dei Parlamenti nazionali e i due rappresentanti della Commissione. Nel Praesidium sarebbero così entrati, in rappresentanza dei governi, la spagnola Ana Palacio (poi sostituita dal suo supplente Alfonso Dastis), il danese Henning Christophersen e il greco George Katsiforidis, che cedette successivamente il posto al ministro degli Esteri George Papandreu;

in rappresentanza del Parlamento europeo Iñigo Méndez de Vigo (già membro come si è visto del Praesidium della prima Convenzione) e il socialdemocratico tedesco Klaus Hänsch; in rappresentanza dei Parlamenti nazionali la laburista britannica Gisela Stuart e l'ex primo ministro irlandese John Bruton, appartenente al Fine Gael; infine, in rappresentanza della Commissione, António Vitorino (anch'egli già presente nel precedente Praesidium) e Michel Barnier, commissario per gli affari istituzionali e la politica regionale. A questi dodici nomi si sarebbe aggiunto poco tempo dopo l'esponente dell'Assemblea nazionale slovena Alojz Peterle, il cui inserimento fu richiesto dai paesi candidati, che non volevano essere emarginati.

Il presidente Giscard d'Estaing manifestò subito la sua intenzione di dirigere con grande determinazione i lavori della Convenzione³⁹, menzionata nella Dichiarazione di Laeken come "Convenzione sull'avvenire dell'Europa", ma il cui nome divenne, più semplicemente, "Convenzione europea". Per prima cosa, egli si occupò direttamente della scelta dei membri del segretariato, la cui importanza era già emersa in tutta evidenza nell'esperienza della Convenzione sulla Carta dei diritti⁴⁰. Al suo vertice fu chiamato il diplomatico britannico John Kerr, già Rappresentante permanente del Regno Unito presso l'Unione europea dal 1990 al 1995, incarico che lo aveva portato ad essere tra i negoziatori del Trattato di Maastricht. Il ruolo di Segretario generale aggiunto fu assegnato all'italiana Annalisa Giannella, alta funzionaria del segretariato generale del Consiglio, e quello di portavoce al diplomatico tedesco Nikolaus Meyer-Landrut. In tutto, il segretariato comprese 20 persone, una parte delle quali seleziona-

te da Giscard d'Estaing sulla base di rose di nomi presentate dalle istituzioni europee. Nel discorso pronunciato il 28 febbraio 2002 in occasione dell'inaugurazione dei lavori della Convenzione, Giscard d'Estaing ringraziò il governo britannico per aver favorito la designazione di John Kerr e affermò che "la petite équipe du Secrétariat général" sarebbe stata "le plus brillant «think tank» de la grande aventure européenne"⁴¹.

In merito all'agenda dei lavori, Giscard d'Estaing fece sì che si seguisse un percorso diverso da quello della Convenzione precedente. Mentre, in quest'ultima, si era ben presto proceduto all'esame dei progetti di articoli, egli volle che l'attività della Convenzione europea si suddividesse in tre fasi. La prima sarebbe stata di ascolto: i membri della Convenzione dovevano chiedersi, e chiedere a tutti i diversi interlocutori, quali erano le aspirazioni degli europei riguardo all'Europa dell'inizio del nuovo secolo. La seconda fase sarebbe stata di studio e riflessione, e avrebbe condotto all'individuazione delle possibili soluzioni alle questioni sollevate. La terza, infine, sarebbe stata caratterizzata dalla formulazione di proposte concrete. Questa progressione per gradi doveva servire, secondo Giscard d'Estaing, a far nascere tra i membri della Convenzione, nominati da una pluralità di governi e istituzioni parlamentari, oltre che dalla Commissione, "une approche commune", un "esprit de la Convention". A questo fine, anche Giscard d'Estaing escludeva, seguendo pienamente in questo caso l'orientamento della Convenzione precedente, che si potesse procedere tramite votazioni: le decisioni dovevano essere prese nuovamente sulla base della regola del "consenso".

L'intento di Giscard d'Estaing era di orientare l'attività della Convenzione verso un obiettivo molto ambizioso: la configurazione di un assetto stabile dell'Unione che ne avrebbe regolato l'azione per alcuni decenni, consentendole di rafforzare il proprio ruolo nel mondo:

L'inadaptation touche l'Europe dans sa géométrie actuelle. Elle sera encore plus critique dans l'Europe élargie.

Nous devons y porter remède, dans l'intérêt de l'Europe, mais aussi dans l'intérêt du monde.

Le monde actuel manque d'une Europe forte, unie, et pacifique.

[...]

Si nous réussissons, dans 25 ans ou 50 ans – la distance qui nous sépare du Traité de Rome – l'Europe aura changé de rôle dans le monde.

Elle sera respectée et écoutée, non seulement comme la puissance économique qu'elle est déjà, mais comme une puissance politique qui parlera d'égale à égale avec les plus grandes puissances de la planète, existantes ou à venir, et qui disposera des moyens d'agir pour affirmer ses valeurs, assurer sa sécurité, et jouer un rôle actif dans le maintien de la paix internationale⁴².

In coerenza con questa visione, Giscard d'Estaing voleva evitare che la Convenzione sottoponesse alla successiva conferenza intergovernativa un semplice ventaglio di opzioni, che si sarebbe tradotto in una delega ai governi affinché fossero loro ad adottare le decisioni più importanti. I limiti di una soluzione di questo tipo erano emersi alcuni anni prima con il lavoro del gruppo di riflessione, presieduto dallo spagnolo Carlos Westendorp, che aveva preparato il terreno per la conferenza intergovernativa che aveva elaborato il Trattato di Amsterdam del 1997. Secondo Giscard d'Estaing, la Convenzione, per porsi davvero al centro del processo avviato, doveva produrre un unico testo, frutto di un ampio consenso. E questo unico testo, a quel punto, avrebbe potuto

prendere la forma di una Costituzione: sin dal discorso pronunciato nella seduta inaugurale del 28 febbraio 2002, Giscard d'Estaing indicò la meta di una Costituzione europea – menzionata nella Dichiarazione di Laeken solo in termini di possibilità da studiare – come lo sbocco più coerente dell'opera di razionalizzazione e semplificazione dei trattati che sarebbe stata intrapresa. Peraltro, "afin d'éviter toute querelle sémantique", Giscard d'Estaing dichiarò che per il momento il testo da redigere poteva essere definito "un traité constitutionnel pour l'Europe"⁴³. In realtà, si apriva qui la questione, di difficile soluzione, del rapporto tra la dimensione costituzionalistica e quella del trattato internazionale, che si sarebbe riprodotta finanche nel titolo del testo finale approvato dalla Convenzione.

Il deciso impulso fornito da Giscard d'Estaing all'elaborazione di un unico testo che potesse configurarsi come una "Costituzione per l'Europa"⁴⁴ fu accolto con grande favore dai numerosi membri della Convenzione che ritenevano che, a quarantacinque anni di distanza dai Trattati di Roma e a ben cinquantadue dalla Dichiarazione Schuman, la scrittura di un testo costituzionale non potesse più essere considerata come una fuga in avanti, ma rispondesse effettivamente alle sfide a cui l'Unione europea doveva far fronte. Alcuni seri contrasti si manifestarono invece con Giscard d'Estaing sul regolamento della Convenzione, visto che la prima versione proposta risultava troppo imperniata sul ruolo del presidente e concedeva uno spazio assai limitato ai supplenti. Giscard d'Estaing fu costretto ad accettare alcuni emendamenti che introducevano forme di maggiore collegialità, e dovette impegnarsi ad assicurare che i metodi di lavoro sarebbero stati applicati

“in modo flessibile in uno spirito pragmatico e di apertura”⁴⁵.

Le concessioni sul regolamento attenuarono una preminenza presidenziale che tuttavia rimase ben evidente. Era soprattutto il presidente, coadiuvato dal segretario generale, a misurare il grado di consenso che risultava dagli interventi pronunciati nelle sedute plenarie dai membri della Convenzione – ancora una volta disposti in Aula in ordine alfabetico –, ai quali era concesso un tempo di parola di tre minuti, con eventuale possibilità di una breve replica. Un ruolo importante fu svolto comunque anche dai vicepresidenti Amato e Dehaene, che assunsero la presidenza di alcune sedute, e da altri membri del Praesidium. La seconda fase dell'attività della Convenzione, quella di “studio”, si tradusse (a differenza di quanto era avvenuto nella prima Convenzione) nella creazione di undici gruppi di lavoro, ciascuno dei quali fu coordinato da un membro del Praesidium nella veste di presidente-relatore. L'ultimo ad essere costituito fu il gruppo sull'Europa sociale, nato da una richiesta di diversi membri della Convenzione, guidati da tre europarlamentari: la socialista belga Anne Van Lancker, il verde austriaco Johannes Voggenhuber e la tedesca Sylvia-Yvonne Kaufmann, appartenente alla PDS. Giscard d'Estaing si era inizialmente opposto alla sua formazione, ritenendo che la questione esulasse dal mandato della Convenzione, ma aveva dovuto cedere di fronte alla pressione dei sostenitori della proposta: un altro caso, dopo quello del regolamento, in cui il presidente era stato costretto a modificare il suo orientamento.

Di particolare rilievo furono le conclusioni del gruppo di lavoro sulla personalità giuridica dell'Unione presieduto dal

vicepresidente Giuliano Amato⁴⁶, al quale era stata conferita anche la presidenza del gruppo sulla semplificazione. Nella relazione presentata⁴⁷, si proponeva di dotare l'Unione di un'unica personalità giuridica, di eliminare la struttura in pilastri introdotta dal Trattato di Maastricht del 1992 e di fondere quest'ultimo con il Trattato del 1957 istitutivo della CEE. La relazione, accolta molto favorevolmente dalla maggioranza della Convenzione, forniva un rilevante presupposto logico per l'elaborazione di un testo costituzionale, e il 17 ottobre 2002 Giscard d'Estaing, basandosi sui risultati di questo e di altri gruppi di lavoro e sulle proposte avanzate dalle principali forze politiche europee⁴⁸, presentò al Praesidium un progetto preliminare di riorganizzazione dei trattati (redatto con il segretario generale John Kerr) che il 28 ottobre fu inviato, con l'avallo del Praesidium, a tutti i membri della Convenzione. Il progetto era intitolato “Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa”, ed era suddiviso in tre parti: la prima, l'unica ad avere per il momento una struttura articolata, era l'“architettura costituzionale”; la seconda riguardava “le politiche e l'attuazione delle azioni dell'Unione”; la terza, infine, riportava le “disposizioni generali e finali”⁴⁹. L'ambizione costituzionale, a questo punto, era espressa con chiarezza (pur nel permanente intreccio con la dimensione internazionalistica del trattato), e l'attenzione esterna nei confronti dell'operato della Convenzione aumentò, in primo luogo da parte dei governi nazionali, i quali si resero conto che si stava concretamente discutendo di innovazioni essenziali.

Nel momento in cui si avviava a conclusione la fase di studio, e stava per iniziare quella delle proposte concrete di artico-

li sulla base del progetto del 28 ottobre, la dialettica interna alla Convenzione diventò più complessa. Alcuni governi, per far sentire maggiormente la propria voce, sostituirono i rappresentanti inizialmente nominati con i loro ministri degli Esteri⁵⁰. Entrarono così nella Convenzione Joschka Fischer, il francese Dominique de Villepin e i loro omologhi sloveno, lettone e greco. Un'importante iniziativa fu assunta dal governo francese e da quello tedesco, che nel gennaio 2003 presentarono un contributo comune su come definire l'architettura istituzionale dell'Unione⁵¹. Il mese prima, anche la Commissione europea era intervenuta con le sue proposte, con un documento ufficiale e un secondo progetto – molto dettagliato e nettamente orientato in senso sovranazionale – che sarebbe passato alla storia con il nome di "Penelope", commissionato dal presidente della Commissione Romano Prodi ed elaborato, nella massima riservatezza, da un gruppo di funzionari guidati da François Lamoureux⁵².

Il passaggio alla redazione degli articoli portava con sé l'evidente rischio di una esasperazione dei conflitti tra grandi e piccoli paesi, tra sostenitori del metodo intergovernativo e fautori di quello comunitario, tra promotori di un'unione politica ispirata il più possibile ai canoni del costituzionalismo e difensori delle competenze e delle identità nazionali. Giscard d'Estaing cercò, con l'aiuto di Amato e Dehaene, di mantenere ben saldo il controllo sui lavori, e a partire dalla presentazione, il 6 febbraio 2003, dei primi 16 articoli del progetto di Costituzione⁵³, si assicurò che la discussione nelle sedute plenarie seguisse un ritmo serrato. Egli preferì che le questioni istituzionali più delicate e controverse – come la presidenza del Consiglio europeo, le moda-

lità di calcolo del voto a maggioranza all'interno del Consiglio, la composizione della Commissione e la procedura di nomina del suo presidente – venissero affrontate per ultime⁵⁴ e senza che fossero preliminarmente discusse in un gruppo di lavoro: sarebbe stato lo stesso Praesidium, in questo caso, ad analizzarne i vari aspetti. In realtà, quando, a seguito della richiesta del Consiglio europeo di ricevere nel giugno 2003 il testo redatto dalla Convenzione, emerse la necessità di un'accelerazione dei lavori, Giscard d'Estaing si rese protagonista di una clamorosa forzatura su questi temi che suscitò vivaci proteste. Invece di coinvolgere il Praesidium in una valutazione preliminare delle soluzioni da adottare, egli gli sottopose direttamente, il 22 aprile 2003, un elenco di articoli già formulati, che nello stesso tempo fu reso noto alla stampa. La forzatura di Giscard d'Estaing non riguardava solo il metodo di presentazione della proposta, ma, ancor più, il suo contenuto: in essa, infatti, era notevolmente esaltata la dimensione intergovernativa dell'Unione, specialmente tramite la creazione di una presidenza stabile del Consiglio europeo a cui era assegnato un ruolo preminente, ed era inserito un nuovo organo, il congresso dei popoli d'Europa formato da parlamentari europei e nazionali, a cui Giscard teneva molto, ma che non era affatto apprezzato da diversi membri della Convenzione.

La decisa reazione del Praesidium permise di evitare la deflagrazione di un conflitto con la maggioranza della Convenzione⁵⁵. Grazie al suo intervento, in plenaria fu presentato un progetto di articoli modificato in più punti, che, pur continuando a suscitare critiche, rappresentò di fatto una base di partenza per le formulazioni definitive⁵⁶. Giscard d'Estaing aderì a questa

nuova versione senza troppe resistenze. Egli aveva dovuto rinunciare ad alcune delle sue idee più radicali, ma era soddisfatto dell'impianto che il sistema istituzionale dell'Unione avrebbe assunto. Tuttavia, una volta attenuatasi l'eco di questa forzatura da parte del presidente, la Convenzione dovette far fronte ad altri gravi problemi, che a un certo punto sembrarono compromettere il risultato finale del suo lavoro. Accadde infatti che diversi rappresentanti dei governi, guidati dallo spagnolo Alfonso Dastis, membro del Praesidium, si impuntassero per conservare alcuni aspetti del Trattato di Nizza del 2001, a cominciare dal farraginoso meccanismo di calcolo della maggioranza all'interno del Consiglio⁵⁷, che avrebbe dovuto essere invece sostituito dalla più semplice e funzionale maggioranza degli Stati e dei tre quinti della popolazione. L'iniziativa di Dastis condusse a una spaccatura all'interno dello stesso Praesidium. Questa difficile situazione fu superata grazie all'azione del presidente e dei due vicepresidenti e all'intesa che si venne a creare tra la componente dei Parlamenti nazionali e quella del Parlamento europeo. Così come era avvenuto nell'ultima fase dei lavori della precedente Convenzione, la parola passò in effetti alle varie componenti, che si riunirono separatamente. Il presidente e i vicepresidenti parteciparono alle riunioni, in un primo momento insieme, e poi ripartendosi gli incontri. Le tre personalità agirono in questo caso con una sinergia che compensò le persistenti tensioni nel Praesidium. Per superare le resistenze della componente governativa, si appoggiarono sull'accordo che maturò tra i parlamentari nazionali ed europei e che sfociò il 12 giugno 2003, a seguito di una riunione tra di loro, in una serie di richieste comuni⁵⁸.

In questo modo si crearono le premesse per l'approvazione il 13 giugno da parte della Convenzione, in una seduta solenne con il dissenso di soli quattro membri titolari e di altrettanti supplenti, delle prime due parti del progetto di Trattato istitutivo della Costituzione per l'Europa: la prima che definiva il quadro dell'architettura costituzionale e che rappresentava il frutto principale del lavoro della Convenzione, la seconda che riproduceva la Carta dei diritti fondamentali approvata dalla Convenzione precedente, che assumeva quindi piena forza giuridica in quanto parte integrante della Costituzione. Grazie alla breve proroga concessa il 20 giugno dal Consiglio europeo di Salonicco, il 10 luglio furono approvate la terza parte – che riprendeva e riordinava le disposizioni contenute nei trattati vigenti – relativa alle politiche e al funzionamento dell'Unione, e la quarta con le disposizioni generali e finali, che includeva anche l'importante articolo sui simboli dell'Unione, poi trasferito nella prima parte nella versione finale del testo messo a punto dalla conferenza intergovernativa.

La Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing era quindi riuscita nell'impresa di redigere un unico testo a cui era attribuita una natura costituzionale. I conflitti erano stati – almeno per il momento – ricomposti ed era stato così replicato il successo della prima Convenzione. «Peu d'observateurs auraient parié il y a seize mois sur le succès de cette Convention et pourtant vous avez réussi», dichiarò Giscard rivolgendosi ai membri della Convenzione nel discorso di chiusura⁵⁹. I mesi successivi avrebbero visto però il risorgere dei punti di contrasto tra i diversi governi. Ma soprattutto, una volta appianati anche questi contrasti, il definitivo "Trattato che adotta una Costi-

tuzione per l'Europa", firmato a Roma il 29 ottobre 2004, non avrebbe superato, come era accaduto a suo tempo anche per il Trattato CED, la prova della ratifica.

4. Conclusioni

Le due Convenzioni riunitesi tra il 1999 e il 2003 furono delle istituzioni molto particolari. La presenza di componenti così diverse, chiamate a riunirsi ed esprimersi in quanto tali nelle fasi finali di entrambe le esperienze, sembrava quasi richiamare, da un certo punto di vista, più il modello degli antichi Parlamenti d'ancien régime, con i loro differenti Estates, che non quello delle assemblee rappresentative nate all'insegna dei principi del costituzionalismo e fondate sul principio del voto "per testa", che nelle due Convenzioni fu invece quasi sempre scartato. Era evidente, in un contesto di questa natura, che il successo dell'esperimento dipendesse in buona misura dal modo in cui la struttura di vertice delle due istituzioni sarebbe stata in grado di coordinare i lavori. Nella prima Convenzione, il presidente Herzog interpretò il suo ruolo con rigore e autorevolezza, ma senza manifestazioni di protagonismo e facendo sempre attenzione a coinvolgere il Praesidium nelle decisioni. Quest'ultimo, del resto, assunse di fatto una funzione di presidenza collegiale quando Herzog fu costretto a seguire sostanzialmente a distanza l'attività dell'organo. Nella seconda Convenzione, la maggiore vastità e delicatezza dei temi da affrontare, la nomina del presidente direttamente da parte del Consiglio europeo, e soprattutto la scelta per questa carica di una personalità come Valéry Giscard d'Estaing

condussero a uno stile di direzione molto più "presidenzialista". In effetti, Giscard d'Estaing sembrò quasi trasporre nell'esperienza della Convenzione la concezione della preminenza del presidente alla base del sistema politico della Quinta Repubblica francese. Nei sedici mesi e mezzo di guida della Convenzione, il protagonismo di Giscard d'Estaing fu costante, all'interno dell'istituzione ma anche al di fuori di essa, con numerosi incontri con i responsabili politici europei e frequenti contatti con i media.

In entrambe le Convenzioni, ma in particolar modo nella seconda, il rapporto tra la struttura di vertice e il resto dei membri registrò momenti di alta tensione. In tutti e due casi non si arrivò mai, tuttavia, allo scontro frontale. Nella prima Convenzione, il Praesidium recepì molte delle richieste di modifica avanzate nei confronti del progetto di Carta che esso aveva distribuito il 28 luglio del 2000, e nella seconda Giscard d'Estaing dovette prendere atto che la forzatura da lui compiuta nei confronti dello stesso Praesidium, con gli articoli sulle istituzioni presentati il 22 aprile 2003, non sarebbe stata accettata. In diversi casi, Giscard d'Estaing dovette dare prova di flessibilità e rimodulare la sua strategia. Ed è significativo, a riprova di ciò, che nelle ultime settimane di attività della Convenzione, quando si stavano moltiplicando i contrasti tra i rappresentanti dei governi, egli, con il concorso dei vicepresidenti, decidesse, per superare i dissensi emersi anche all'interno del Praesidium, di appoggiarsi soprattutto sulle due componenti parlamentari.

Più basata sul Praesidium come organo collegiale nella prima Convenzione, più incentrata sul protagonismo del presidente nella seconda, la direzione dei lavori ha

quindi funzionato. Tuttavia, l'esperienza delle due Convenzioni, che nell'insieme, nonostante le prudenze iniziali riguardo alla natura della Carta dei diritti, può essere vista come la manifestazione di un'ambizione costituente dotata all'inizio del XXI secolo di una certa forza, non si è tradotta – pur caratterizzandosi come un processo molto più trasparente e aperto al confronto con attori esterni di quanto non fossero state le tradizionali procedure di riforma dei trattati – in un momento di dibattito in cui le finalità dell'Unione, i suoi valori e la sua struttura catturassero davvero l'attenzione dell'opinione pubblica europea. L'organizzazione delle sedute plenarie in una successione di brevi interventi, al termine dei quali non era previsto alcun voto, si rivelò efficace per garantire un buon ritmo ai lavori, ma non costituì il modo migliore per

far appassionare i cittadini ai dibattiti che vi si svolgevano. E quando il testo redatto dalla Convenzione europea, modificato dalla conferenza intergovernativa, in alcuni paesi fu sottoposto a referendum, la debolezza del canale di comunicazione che era stato attivato con l'opinione pubblica fece sentire il suo peso. In Francia e in Olanda il Trattato costituzionale fu bocciato: una grave sconfitta – che a distanza di 18 anni non è stata ancora superata – per l'idea di Costituzione europea, sebbene gran parte delle misure in esso previste fossero successivamente riprese nel meno ambizioso Trattato di Lisbona del 2007.

* Il presente articolo costituisce la rielaborazione della relazione presentata al Convegno "Présidence(s) des institutions parlementaires et représentatives (XV^e-XXI^e siècles)", svoltosi online dal 7 al 9 luglio 2021 e organizzato dalla Maison Jean Monnet, dall'International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, dal Grup d'estudis de les institucions i de les cultures polítiques (segles XVI-XXI) dell'Università Pompeu Fabra di Barcellona e dal Grupo de investigación Biography & Parliament dell'Università dei Paesi Baschi. Gli atti sono in corso di pubblicazione in lingua inglese.

¹ I «travaux préparatoires» della Carta e altri importanti documenti sono stati riuniti nel 2020 in un ebook di circa 8.000 pagine

curato da Niall Coghlan e Marc Steiert e pubblicato, in open access, dall'European University Institute: N. Coghlan and M. Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union, the travaux préparatoires and selected documents*, Florence, European University Institute, 2020, <<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/dc4ea93e-554c-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>> (30 ottobre 2023).

² Parlamento europeo, Discussioni, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1999-01-12-ITM-001_IT.html> (30 ottobre 2023): «Al fine di rafforzare i diritti dei cittadini, la Germania propone che venga elaborata a lungo termine una carta europea dei diritti fondamentali. (Applausi) A tal fine intendiamo

prendere l'iniziativa nel corso della nostra Presidenza, nell'intento di consolidare la legittimità e l'identità dell'Unione europea. Alla formulazione di questa Carta dei diritti fondamentali dovrebbero partecipare il Parlamento europeo, che con il suo progetto di costituzione del 1994 ha già svolto un importante lavoro preliminare, ma anche i parlamenti nazionali e il maggior numero possibile di gruppi sociali».

³ Consiglio europeo, Colonia, 3-4 giugno 1999, Conclusioni della presidenza, Allegato 4, <https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm> (30 ottobre 2023). Sull'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali si vedano G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Éditions du Seuil, 2001; A. Manzella, P. Melograni,

- E. Paciotti, S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2001; F. Petrangeli, *Una Carta per l'Europa. Diritti fondamentali e mercato nel processo di integrazione*, Roma, Ediesse, 2001; F. Deloche-Gaudez, *La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux: Une méthode d'avenir?* in «Etudes et Recherches», n. 15, 2001; E.O. Erikson, J.E. Fossum, A.J. Menéndez (eds.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden, Nomos, 2003; J. Schönlau, *Drafting the EU Charter. Rights, Legitimacy and Process*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2005; I. Méndez de Vigo, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 57-112; M. Guinea Llorente, *La Convención europea: la genesis del Tratado de Lisboa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 129-191; A. Conte, *Une Europe des droits: histoire de la Charte européenne*, in «Les Cahiers du Cardoc», 2012, n. 9.
- ⁴ Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza, Allegato, <https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#annexe> (30 ottobre 2023).
- ⁵ European Union, The Council, Brussels, 30 July 1999, 10539/99, *Composition, method of work and practical arrangements for the Body to elaborate a draft EU Charter of Fundamental rights*, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 722.
- ⁶ The Council of the European Union, Brussels, 5 October 1999, 11475/99, *Composition, method of work and practical arrangements for the Body to elaborate a draft EU Charter of Fundamental rights*, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 742.
- ⁷ Agence Europe, *Le Conseil mettra la dernière main, lundi, à la préparation du Conseil européen de Tampere*, in «Bulletin Quotidien Europe», n. 7569, 9 ottobre 1999.
- ⁸ Deloche, *La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux* cit., p. 11.
- ⁹ Record of the first meeting of the Body to draw up a draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (held in Brussels, 17 December 1999), CHARTE 4105/00, BODY 1, Annex 1, Speech by Mr Roman Herzog, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 764-766.
- ¹⁰ Agence Europe, *De nombreuses questions de procédure et de contenu devront être discutées lors de la réunion du 17 décembre*, in «Bulletin Quotidien Europe», n. 7617, 17 dicembre 1999.
- ¹¹ Agence Europe, *L'enceinte a pris le nom de 'Convention' – calendrier et méthode de travail*, in «Bulletin Quotidien Europe», n. 7647, 3 febbraio 2000.
- ¹² Nel 1958 l'Assemblea aveva scelto di chiamarsi "Assemblea parlamentare europea" in francese e in italiano, e "Parlamento europeo" in tedesco e in olandese. Il 30 marzo 1962 adottò, non solo per un'esigenza di uniformità linguistica ma anche per meglio esprimere le proprie ambizioni politiche, il termine "Parlamento europeo" in tutte e quattro le lingue ufficiali.
- ¹³ Record of the second meeting of the Convention to draw up a draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (held in Brussels, 1 and 2 February 2000), CHARTE 4134/00, CONVENT 6, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 790.
- ¹⁴ Come era avvenuto per la prima assemblea comunitaria, l'Assemblea Comune della CECA. Il passaggio alla ripartizione per gruppi politici, costituitisi formalmente già nel 1953, aveva avuto luogo solo nel 1958. Cfr. S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, il Mulino, 2016.
- ¹⁵ Deloche, *La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux* cit., pp. 24-25.
- ¹⁶ Consiglio europeo, Colonia, 3-4 giugno 1999, Conclusioni della presidenza, Allegato 4, cit.
- ¹⁷ Draft List of fundamental rights, Brussels, 27 January 2000, CHARTE 4112/2/00 REV 2, BODY 4, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 1088-1096.
- ¹⁸ Méndez de Vigo, *El rompecabezas* cit., pp. 88-89.
- ¹⁹ Si veda il contributo e l'intervento di Lord Goldsmith alla sessione della Convenzione del 1 e 2 febbraio 2000: CHARTE 4122/00, CONTRIB 18, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 1115-1125.
- ²⁰ CBI Submission to the EU Charter of fundamental rights drafting Convention, April 2000, CHARTE 4226/00, CONTRIB 101, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 4399.
- ²¹ Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* cit., Manzella, Melograni, Paciotti, Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa* cit.
- ²² CHARTE 4322/00, CONTRIB 188, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 1625.
- ²³ Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Complete text of the Charter proposed by the Praesidium, CHARTE 4422/00, CONVENT 45, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 3058-3074.
- ²⁴ CHARTE 4423/00, CONVENT 46, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 3075-3111.
- ²⁵ Working paper on the draft of the EU Charter of Fundamental Rights (Convent n. 45). Preliminary analysis carried out during

- the Conference organised by the ETUC and the Platform on 31st August and 1st September 2000, CHARTE 4460/00, CONTRIB 314, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 5614: «Although it is important to recognise the importance of the work carried out by the Convention and the fact that many fundamental rights can already be found in the text of Convention 45, the text does not meet the expectations of a significant part of organised civil society represented by members of the European Trade Union Confederation and the Platform of European Social NGOs. If this text is not improved, it must be rejected because of its deficiencies, its regressions and its ambiguities».
- ²⁶ Agence Europe, *Les discussions se sont poursuivies mardi sur les amendements – la Convention examinera un nouveau projet de charte lors de sa prochaine réunion*, in «Bulletin Quotidien Europe», n. 7797, 13 settembre 2000.
- ²⁷ Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Complete text of the Charter proposed by the Praesidium following the meeting held from 11 to 13 September 2000 and based on CHARTE 4422/00 CONVENT 45, Brussels, 14 September 2000, CHARTE 4470/00, CONVENT 47, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 3559-3576.
- ²⁸ Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* cit., pp. 73-80.
- ²⁹ Agence Europe, *La France ne peut pas accepter la référence à l'héritage religieux, le patronat britannique celle au droit de grève*, in «Bulletin quotidien Europe», n. 7805, 23 settembre 2000.
- ³⁰ Text of the explanations relating to the complete text of the Charter [...]. Brussels, 20 September 2000, CHARTE 4471/00, CONVENT 48, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., pp. 3605-3648.
- ³¹ Intervention du Vice-Président Guy Braibant au Conseil européen de Biarritz, CHARTE 4959/00, CONVENT 54, in Coghlan, Steiert (eds.), *The Charter of Fundamental Rights* cit., p. 1018.
- ³² Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, Allegato 1, Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, p. 24, <<https://www.consilium.europa.eu/media/20947/68836.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ³³ Sui lavori della Convenzione europea si vedano, tra gli altri, G.G. Florida, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, il Mulino, 2003; F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Bologna, il Mulino, 2003; V. Spini, *Alla Convenzione europea. Diario e documenti da Bruxelles*, Firenze, Alinea, 2003; O. Beaud, A. Lechevalier, I. Pernice, S. Strudel (sous la direction de), *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004; J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2004; E.O. Eriksen, J.E. Fossum, A.J. Menéndez (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, London and New York, Routledge, 2004; A. Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Fayard, 2004; Méndez de Vigo, *El rompecabezas* cit.; P. Norman, *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Second Edition, Brussels, EuroComment, 2005; P. Magonette, *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Les Éditions du Cerf, 2006; E. Paciotti (a cura di), *Per un'Europa costituzionale*, Roma, Ediesse, 2006; D. Castiglione et al., *Constitutional Politics in the European Union. The Convention Moment and its Aftermath*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2007; G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte (sous la direction de), *Genèse et destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007; F. Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Leiden and Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008; M. O'Neil, *The struggle for the European Constitution. A past and future history*, London and New York, Routledge, 2009; Guinea Llorente, *La Convención europea* cit.; N. Scicluna, *European Union Constitutionalism in Crisis*, London and New York, Routledge, 2015; F. Marchi, *The Convention on the Future of Europe. How States behave in a New Institutional Context of Negotiation*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2015; S. Guerrieri, *Luci e ombre del processo costituente europeo negli anni 1999-2005*, in «Le Carte e la Storia», 2019, n. 1; N.W. Barber, M. Cahill, R. Elkins (eds.), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2019.
- ³⁴ Conclusioni della presidenza, Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, Allegato 1, cit., p. 24.
- ³⁵ Inoltre si aggiungeva che il presidente della Corte di giustizia e il presidente della Corte dei conti avrebbero potuto «prendere la parola davanti alla Convenzione su invito del Praesidium».
- ³⁶ F. Deloche-Gaudez, *La présidence de la Convention européenne*, in «Annuaire français de relations internationales», 2003, n. 4, pp. 391-392.
- ³⁷ Cfr. S. Berstein, J.-F. Sirinelli (sous la direction de), *Les années Giscard. Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe, 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2006.
- ³⁸ Gli altri membri del gruppo erano Jacques Delors, Bronisław Gerecht e David Miliband.
- ³⁹ I documenti relativi ai lavori della Convenzione europea, ad eccezione dei resoconti stenografici delle sessioni plenarie, furono

- caricati sul suo sito <<http://european-convention.europa.eu/>> che è rimasto accessibile anche dopo la conclusione dei lavori. Nel momento in cui si chiude il presente articolo (27 dicembre 2022), il sito non risulta più raggiungibile direttamente, ma vi si può accedere dal seguente link: <<https://web.archive.org/web/20210908045504/http://european-convention.europa.eu/>> (30 ottobre 2023). I resoconti stenografici delle sessioni plenarie sono consultabili presso gli Historical Archives of the European Parliament, Luxembourg.
- ⁴⁰ F. Deloche-Gaudez, *Le secrétariat de la Convention européenne: un acteur influent*, in «Politique européenne», 2004, n. 13.
- ⁴¹ Discours introductif du Président V. Giscard d'Estaing à la Convention sur l'avenir de l'Europe, p. 4, <<https://web.archive.org/web/20210914031248/http://european-convention.europa.eu/docs/speeches/7.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁴² Ivi, pp. 5-6.
- ⁴³ Ivi, p. 11.
- ⁴⁴ Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, cit., pp. 59-62.
- ⁴⁵ Nota relativa alla sessione plenaria - Bruxelles, 21-22 marzo 2002, CONV 14/02, p. 6, <<https://web.archive.org/web/20201229221819/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/02/cvoo/cvoo014.ito2.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁴⁶ Marchi, *The Convention on the Future of Europe*, cit., pp. 192-201.
- ⁴⁷ Relazione finale del Gruppo III "Personalità giuridica", Bruxelles, 1° ottobre 2002, CONV 305/02, <<https://web.archive.org/web/20211007051321/http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/02/cvoo/cvoo305.ito2.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁴⁸ *Priorità per l'Europa. Il Partito del Socialismo europeo nella Convenzione sul futuro dell'Europa*, 3 ottobre 2002, CONV 392/00, CONTRIB 137, <<https://web.archive.org/web/20201229222054/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/02/cvoo/cvoo392.ito2.pdf>> (30 ottobre 2023). EPP Congress Document, *A Constitution for a Strong Europe*, Estoril, 18 October 2002, Final version, <https://www.epp.eu/files/uploads/2015/11/A_Constitution_for_a_strong_Europe.pdf> (30 ottobre 2023). Nel testo del PPE, in particolare, si auspicava l'elaborazione di un "European Constitution deserving of its name".
- ⁴⁹ Progetto preliminare, CONV 369/02, <<https://web.archive.org/web/20201229221942/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/02/cvoo/cvoo369.ito2.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁵⁰ Norman, *The Accidental Constitution* cit., pp. 129-133.
- ⁵¹ Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union, Paris et Berlin, le 15 janvier 2003, CONV 489/03, CONTRIB 192, <<https://web.archive.org/web/20201229222040/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/03/cvoo/cvoo489.ito3.pdf>> (30 ottobre 2023). Cfr. Norman, *The Accidental Constitution* cit., pp. 143-156.
- ⁵² G. Tosatti, *Un progetto denominato Penelope: il contributo di Romano Prodi al processo costituente europeo*, in "L'Officina della Storia", 2017, n. 18; L. Fasanaro, *Complessità e cambiamento nell'Unione europea degli anni Duemila. La visione di Romano Prodi e il ruolo della Commissione*, in E. Calandri, G. Laschi, Simone Paoli (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 69-90.
- ⁵³ Progetto di testo degli articoli del Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa, Bruxelles, 6 febbraio 2003, CONV 528/03, <<https://web.archive.org/web/20201229221815/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/03/cvoo/cvoo528.ito3.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁵⁴ Intervention de Valéry Giscard d'Estaing Président de la Convention européenne. Rentrée académique du Collège d'Europe, Bruges, 2 octobre 2002, pp. 14-15: «Je comprends que certains soient impatients de commencer tout de suite par «les grandes questions institutionnelles» – la future présidence du Conseil, les modalités de la nomination du Président de la Commission, les modalités de recours à la majorité qualifiée, la représentation extérieure de l'Union, la manière d'assurer une plus grande efficacité à la mission européenne de la Commission, et pour l'Union de lui donner une légitimité démocratique plus lisible à l'avenir. Mais il s'agit là de questions qui seront traitées au stade final des travaux de la Convention, lorsqu'elle aura défini plus clairement les différentes missions et procédures de l'Union, lorsqu'elle aura mieux compris ce que recourent les arguments d'efficacité et de transparence qui ont été invoqués, et qu'elle aura une idée plus précise de la forme générale qu'il conviendrait de donner à ses recommandations. En outre, ces questions exigent non pas une approche philosophique extrémiste, mais une approche pragmatique, comme l'était la pensée de Schuman et de Monnet», <<https://web.archive.org/web/20210811175846/http://european-convention.europa.eu/docs/speeches/3310.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁵⁵ Méndez de Vigo, *El rompecabezas* cit., pp. 286-293.
- ⁵⁶ Parte I della Costituzione, titolo IV: le istituzioni dell'Unione, Bruxelles, 23 aprile 2003, CONV 691/03, <<https://web.archive.org/web/20201229221804/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/it/03/cvoo/cvoo691.ito3.pdf>> (30 ottobre 2023).
- ⁵⁷ Une Constitution de l'Union

pour tous. Un succès pour la Convention, Bruxelles, le 28 mai 2003, CONV 766/03, CONTRIB 343. <<https://web.archive.org/web/20201229221642/https://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fr/03/cv00/cv00766fro3.pdf>> (30 ottobre 2023).

⁵⁸ Norman, *The Accidental Constitution* cit., pp. 235-256; Méndez de Vigo, *El rompecabezas* cit., pp. 309-333; Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne* cit., pp. 415-425.

⁵⁹ Historical Archives of the European Parliament, Luxembourg, PE5 CE PV/CONV CONV-20030709 0010, European Convention, 10 July 2003, p. 18.