

ALLA (RI)SCOPERTA DEL PARLAMENTO EUROPEO 1979-2019

a cura di
GIACOMO DI FEDERICO



G. Giappichelli Editore

Prefazione

A 40 anni dalla prima elezione a suffragio universale e diretto il Parlamento europeo svolge, oggi, un ruolo da protagonista nella vita politica dell'Unione europea. Troppo spesso, però, il suo contributo al processo di integrazione europea, all'affermazione dei valori su cui esso si fonda, al riconoscimento e alla protezione dei diritti dei cittadini degli Stati membri non viene colto appieno dai cittadini, e nemmeno dagli studenti universitari.

L'emergere del sovranismo e la resilienza di governi che promuovono una narrativa fondata sull'euroscetticismo, certo, non favorisce una disseminazione adeguata del valore aggiunto di un Parlamento rappresentativo, con ampie competenze legislative e poteri effettivi di controllo sulle istituzioni dotate di poteri esecutivi e, più segnatamente, sulla Commissione e sul Consiglio.

Il presente progetto editoriale nasce con il preciso intento di contrastare questa scarsa consapevolezza ed offrire uno sguardo di insieme sull'attività del Parlamento europeo in modo da poterne apprezzare appieno natura e funzioni. Esso è stato concepito a margine del convegno tenutosi presso l'Università di Bologna il 22 marzo 2019 dal titolo *“Alla (ri)scoperta del Parlamento europeo e dei valori fondanti dell'Unione”*. L'evento, organizzato nell'ambito dell'iniziativa *“La Primavera dell'Europa, Elezioni europee 2019 – Cittadini al voto in un'Europa che cambia”* realizzata dalla Rete dei CDE italiani con il contributo della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, si proponeva precipuamente l'obiettivo di sensibilizzare la società civile e gli studenti alle elezioni che si sono tenute negli allora 28 Stati membri dell'Unione europea tra il 23 e il 26 maggio 2019. Come è noto, le elezioni hanno fatto registrare la più ampia partecipazione degli ultimi due decenni con una media UE che si è attestata sul 50,66%, ma con divari significativi da Paese a Paese: dall'88,47% in Belgio al 22,74% in Slovacchia.

Ai contributi dei relatori al convegno, rielaborati e aggiornati, si aggiungono gli scritti di colleghi e giovani studiosi che si sono occupati delle (principali) tematiche escluse dal programma per esigenze organizzative e limiti temporali. Agli Autori è stato chiesto di valorizzare gli aspetti problematici e i profili inter-istituzionali – ove rilevante e opportuno – degli argomenti esaminati, focalizzando l’attenzione sull’attività della VIII Legislatura (2014-2019).

Il lavoro è suddiviso in due parti.

La prima riguarda il ruolo del Parlamento europeo nell’ordinamento giuridico dell’Unione. Dopo un inquadramento storico e politico del Parlamento europeo, dalle origini sino alle prime elezioni a suffragio universale del 1979 (Michele Marchi, Lucrezia Ranieri), viene valutata la sua azione a difesa dello Stato di diritto (Matteo Bonelli), ma anche il suo contributo alla costruzione del mercato unico digitale (Giacomo Di Federico) e alla definizione e gestione del bilancio dell’Unione (Cristina Fasone). Sono altresì esaminate alcune criticità che riguardano la trasparenza del procedimento legislativo (Emilio De Capitani).

La seconda parte è dedicata ai rapporti tra il Parlamento europeo e i sistemi giuridici degli Stati membri. Ci si concentra, innanzitutto, sulle prerogative degli Stati membri in materia elettorale che incidono sulle modalità di elezione degli eurodeputati, inclusi quelli italiani (Giovanni Tarli Barbieri) e britannici (Pietro Manzini). Si esaminano, quindi, il ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (Lorenzo Cecchetti) e la partecipazione delle istanze rappresentative (a livello centrale e regionale) al processo decisionale (fase ascendente) e al recepimento (fase discendente) della legislazione dell’Unione (Tommaso Francesco Giupponi).

La pandemia ha, purtroppo, ritardato la stesura dei lavori e, quindi, la pubblicazione del volume. La scelta di mantenere la struttura originaria si fonda sulla convinzione che la crisi sanitaria ha sì modificato il nostro modo di vivere e le priorità sull’agenda politica, nazionale e dell’Unione, ma non ha alterato, né compromesso il ruolo centrale del Parlamento europeo. Nonostante il COVID-19, quest’ultimo ha continuato a lavorare su dossier di importanza strategica quali il *green deal*, la politica agricola e, naturalmente, il quadro finanziario pluriennale e la *Brexit*. Esso ha altresì continuato a monitorare attentamente l’osservanza da parte degli Stati membri dei valori di cui all’art. 2 TUE giungendo ad adottare, in data 5 ottobre

2020, una risoluzione sulla preoccupante situazione in Bulgaria.

Le sessioni plenarie si stanno svolgendo da remoto e le riunioni di commissione si tengono via teleconferenza o in formato ibrido. La tecnologia utilizzata per garantire la continuità dei lavori ha consentito di assicurare il servizio di interpretazione e il voto. Del resto, come sottolineato dall'attuale Presidente David Sassoli in occasione della plenaria di marzo 2020, la prima della storia ad utilizzare il voto a distanza, "la democrazia non può essere sospesa". Per questo motivo il Parlamento europeo tornerà a riunirsi non appena la situazione lo consentirà. L'arrivo imminente delle prime dosi di vaccino fa ben sperare anche per un pronto ritorno in aula.

Un sentito ringraziamento al dott. Lorenzo Cecchetti e al dott. Samuele Barbieri per il prezioso lavoro redazionale.

Bologna, 10 dicembre 2020

Giacomo Di Federico

Parte I

*Il ruolo del Parlamento europeo
nell'ordinamento giuridico dell'Unione*

1

*La lunga strada verso
l'elezione a suffragio universale diretto
tra storia dell'integrazione e storia della politica
(1948-1979)*

di *Michele Marchi, Lucrezia Ranieri**

* I paragrafi 1 e 6 sono ascrivibili ad entrambi gli autori. I paragrafi 2 e 3 sono stati redatti da Lucrezia Ranieri (Università della Tuscia). I paragrafi 4 e 5 sono stati redatti da Michele Marchi (Università di Bologna – Campus di Ravenna). L'impianto complessivo del contributo è stato discusso dai due autori.

1. *Le origini*

L'appuntamento che ogni cinque anni vede i cittadini dell'Unione europea eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo è oggi vissuto come una consuetudine, più o meno ottemperata, più o meno sentita, ma nondimeno “normale”. Tuttavia, come segnalato pochi anni fa da Olivier Costa, l'elezione diretta di un'assemblea parlamentare sovranazionale è stata e rimane una caratteristica unica della costruzione politica europea¹. L'inizio del percorso che ha portato all'instaurazione di questa “consuetudine inconsueta” viene generalmente fatto risalire al Congresso dell'Europa dell'Aja del 1948 e inserito nel discorso più ampio della “parlamentarizzazione” dei sistemi politici europei, ovvero dell'affermazione del modello di democrazia parlamentare come paradigma dominante di organizzazione politica nell'Europa occidentale del secondo dopoguerra.

Pur non soffermandoci sulle variegate ragioni storiche sottese all'affermazione di tale modello², risulta interessante notare quanto il contesto in cui si ebbe tale sviluppo fosse quello di un generale riflusso dall'iperattivismo politico del trentennio precedente: la necessità di stabilire limiti chiari all'esercizio della sovranità popolare, così come quella di salvaguardare le libertà individuali da un'eccessiva intrusione dello Stato, richiamarono dunque all'esercizio di una cultura democratica specifica orientata alla stabilità e alla moderazione, ove il Parlamento, come luogo di conflitto istituzionalizzato, permetteva di garantire che la rappresentanza dei cittadini e la loro partecipazione alla vita politica prendesse forme ordinate e in un certo qual grado prevedibili³.

¹ O. COSTA, *The history of European electoral reform and the Electoral act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles, October 2016, p. 9. Come indicato dallo stesso Costa, una parziale eccezione è rappresentata dal “Parlasul”, l'assemblea parlamentare del Mercosur, i cui membri sono ancora tuttavia nominati e non eletti sia nel caso del Brasile che dell'Argentina.

² Per una riflessione su questo tema cfr. M. CONWAY, *Democracy in Postwar Western Europe: the Triumph of a Political Model*, in *European History Quarterly*, n. 1/2002, p. 59 ss.

³ U. TULLI, *Un parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Le Monnier, Milano, 2017, pp. 17-18. Su quanto

La centralità dell'istituzione parlamentare divenne dunque un requisito inevitabile dei regimi democratici, tanto che il proliferare di organizzazioni internazionali nella seconda metà del secolo venne accompagnato dalla contestuale nascita di assemblee parlamentari internazionali, alle quali vennero affidati i compiti controllo politico e di connessione alla società⁴.

Non stupisce pertanto che anche il rinnovato appello all'unità e all'integrazione europea non prescindesse da un discorso equivalente. Tuttavia, se il passaggio del parlamentarismo da una dimensione nazionale ad una internazionale e fortemente intergovernativa poteva tutto sommato non costituire un grande problema⁵, ben altro tipo di sfida rappresentava la costituzione di un'assemblea parlamentare compiutamente sovranazionale. Non va sottovalutato il fatto che a differenza di quanto auspicato dai federalisti, gli Stati Nazionali uscivano dal secondo conflitto mondiale tutt'altro che indeboliti, ma anzi rafforzati sia da un punto di vista funzionale sia da un punto di vista ideale, per il ruolo che il richiamo patriottico aveva ricoperto nel discorso resistenziale, con una conseguente marginalizzazione degli ideali federalisti rimasti tendenzialmente appannaggio di una ristretta cerchia di élite culturali specifiche⁶.

Non è dunque un caso che un primo concreto impulso all'avvio del processo di integrazione europea arrivasse da un politico tutt'altro che federalista quale era Winston Churchill. L'esortazione, espressa nel 1946, a creare "una specie di Stati Uniti d'Europa", infatti, riguardava solo limitatamente la stessa Gran Bretagna⁷ e risentiva

"il peso della storia" abbia influito nella fase di ricostituzione dei sistemi politici post-bellici: M. CAU, G. PALLAVER, *Il peso della storia nella costruzione dello spazio politico. Italia, Germania, Francia e Austria nel secondo dopoguerra*, Il Mulino, Bologna, 2014.

⁴L. MARIA DE PUIG, *International parliamentarism: an introduction to its history*, in *Parliaments, Estates and Representation*, n. 1/2004, p. 15 ss.; vedi anche P. KENNEDY, *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*, Random House, New York, 2006.

⁵Esempi di assemblee internazionali risalivano anche ad un periodo precedente la Seconda guerra mondiale, come è ad esempio il caso dell'Inter-Parliamentary Union del 1889. Si veda ad esempio Y. ZARJEVSKI, *The People Have the Floor: A History of the Inter-Parliamentary Union*, Dartmouth Publishing, Aldershot, 1989.

⁶U. TULLI, *Un parlamento per l'Europa...*, cit., p. 12.

⁷B. GIULIANI, «Federarsi o perire». *Il contributo britannico al federalismo europeo*, in *Diacronie*, n. 1/2016.

fortemente della presa di coscienza riguardo i contrasti insanabili che stavano emergendo tra l'Unione Sovietica e gli alleati occidentali, connotando le intenzioni dello statista inglese di una dimensione più securitaria e antisovietica che idealistica.

Questo dell'antisovietismo e il tema emergente della Guerra Fredda erano tuttavia aspetti che avevano iniziato ad indirizzare più in generale il dibattito federalista⁸ e, pur limitando lo scopo dell'unificazione continentale alla sola europea occidentale, contribuirono di fatto alla concretizzazione delle "ambizioni" di Churchill⁹: dallo *United European Movement*, creato con l'intenzione di coordinare i movimenti europeisti ad esclusione di quelli socialisti, all'organizzazione del *Joint International Committee* (di seguito "JIC") il passo fu breve. Sulla base del documento presentato dal JIC all'inizio del 1948 fu organizzato, nel mese di maggio, il Congresso dell'Europa dell'Aja¹⁰.

Sebbene l'assise europeista finì per trasformarsi in un'iniziativa "a carattere eminentemente propagandistico", essa non rappresentò soltanto un evento isolato e privo di conseguenze¹¹. Al contrario, nelle risoluzioni delle commissioni, specialmente di quelle economica e culturale, vennero avanzate importanti proposte capaci di gettare basi concrete per una futura collaborazione tra Stati. I risultati più mediocri, almeno rispetto alle aspettative iniziali e agli obiettivi dei federalisti, furono invece conseguiti nella commissione politica. Essa, tuttavia, ebbe non solo il merito di mettere in contatto governi e movimenti¹², ma anche di avviare proprio il dibattito sulle modalità di elezione dei membri di un'eventuale Assemblea parlamentare e di mostrare quanto non fossero tanto le rivalità nazionali ad in-

⁸ L'Unione parlamentare europea fu fondata nel luglio 1947 a Gstaad da Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi. Obiettivo era quello di convocare un'Assemblea Costituente composta dai membri dei Parlamenti nazionali allo scopo di preparare una Costituzione federale da far poi ratificare ai governi. "L'Assemblea costituente europea deve essere una riunione di parlamentari e non di diplomatici, dei rappresentanti dei popoli e non dei governi", cit. in U. TULLI, *Un parlamento per l'Europa ...*, cit., pp. 21-22.

⁹ D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 14.

¹⁰ V. W. LOTH, *Building Europe*, Walter de Gruyter, Berlin, 2015, pp. 2-19.

¹¹ *Ibidem*.

¹² A. VARSORI, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in *Storia contemporanea*, n. 3/1990, p. 463 ss.

formare le differenti concezioni dell'idea di "democrazia europea", ma *cleavages* politici e sociali trasversali¹³. Alle posizioni più audaci di chi, come Paul Reynaud, chiedeva che l'Assemblea venisse eletta direttamente a suffragio universale, scongiurando così l'ipotesi che essa potesse divenire nient'altro che "un club dei membri dei parlamenti nazionali"¹⁴, si accostavano visioni leggermente più moderate come quella di René Courtin che ravvisava la necessità di un *imprinting* più morbido, e dunque di un periodo transitorio che evitasse la ferma opposizione dei governi nazionali; non mancavano infine posizioni di rigetto rispetto all'opzione dell'elezione diretta. L'emendamento presentato da Reynaud e Bonnefous, che proponeva appunto l'istituzione di un parlamento europeo elettivo con poteri costituenti, venne respinta sia in commissione che nella seduta generale¹⁵. La risoluzione finale si attestò dunque sulla decisione di far nominare i parlamentari europei *ante-litteram* ai Parlamenti nazionali¹⁶.

2. *Dall'Assemblea del Consiglio d'Europa all'Assemblea ad hoc*

L'Assemblea del nascente Consiglio d'Europa venne istituita proprio su quest'impronta, nonostante tra il Congresso dell'Aja e la sua istituzione avessero continuato a fiorire proposte e progetti riguardo la possibilità dell'elezione diretta e dell'adozione di poteri

¹³ A. COHEN, "Une conception nouvelle du parlementarisme"?, *Différenciations sociales et clivages politiques à La Haye et au-delà*, in J.M. GUIEU, C. LE DREAU (sous la direction de), *Le "Congrès de l'Europe" à La Haye (1948-2008)*, Peter Lang, Bruxelles, 2009, p. 273 ss.

¹⁴ "I membri dei parlamenti nazionali eleggeranno loro stessi. [...] Avranno solamente un mandato nazionale. Non avranno alcun tipo di mandato europeo. E avranno un mandato per difendere gli interessi del proprio paese, se non addirittura dei propri elettori. Perciò l'Assemblea europea non sarà europea, non avrà uno spirito europeo: sarà un club dei membri dei Parlamenti nazionali", cit. in U. TULLI, *Un parlamento per l'Europa ...*, cit., p. 25.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Résolution politique du congrès européen de La Haye (7-10 mai 1948), disponibile online su: http://www.cvce.eu/obj/resolution_politique_du_congres_europeen_de_la_haye_7_10_mai_1948-fr-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html.

costituenti. Il fallimento di tali proposte, dovuto anche alla ferma opposizione del governo britannico¹⁷, dimostrava, secondo Altiero Spinelli, quanto l'Assemblea del Consiglio d'Europa non rappresentasse che "una concessione [...] *obtorto collo*" dei governi nazionali, premuratisi immediatamente di "ridurre la portata di questa innovazione"¹⁸.

Non va tuttavia sottovalutato il valore simbolico e di precedente di un'istituzione di questo tipo: il fatto che da un punto di vista giuridico i membri dell'Assemblea non fossero legati al mandato nazionale e che sedessero arbitrariamente in ordine alfabetico certificava il carattere sovranazionale della nuova istituzione¹⁹; veniva poi confermata l'idea che nessuna organizzazione internazionale potesse prescindere dalla contestuale creazione di un'Assemblea parlamentare. Anche a motivo di ciò tra le istituzioni della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), nata nel 1951 in seguito alla firma dei Trattati di Parigi, venne prevista la creazione dell'Assemblea comune della CECA. Sebbene il prevalere dell'approccio funzionalista avesse come risultato quello di far concepire l'istituzione parlamentare ancora in termini molto riduttivi e, di fatto, di limitarne i poteri ad una funzione che, seppure superava quella meramente consultiva del Consiglio d'Europa²⁰, non era ancora paragonabile ai Parlamenti nazionali, la possibilità di un'elezione diretta dei suoi membri non veniva esclusa completamente: l'art. 21 TCECA stabiliva che i delegati potessero essere "eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente".

¹⁷ Sul dibattito parlamentare britannico si veda T. HÄKKINEN, *British parliamentary attitudes towards a supranational parliament and the Consultative Assembly of the Council of Europe, 1948-49*, in *Parliaments, Estates and Representation*, n. 1/2018, p. 63 ss.

¹⁸ Cit. in U. TULLI, *Un parlamento per l'Europa ...*, cit., p. 28. Su Spinelli, v. P. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008, in particolare p. 325 ss.

¹⁹ S. GUERRIERI, *From the Hague Congress to the Council of Europe: hopes, achievements and disappointments in the parliamentary way to European integration (1948-51)*, in *Parliaments, Estates and Representation*, n. 2/2014, p. 216 ss., spec. p. 224.

²⁰ L'Assemblea Comune della CECA aveva infatti il potere, non marginale, di costringere alle dimissioni l'Alta Autorità della CECA, ovvero il suo organo esecutivo, con una mozione di censura. Poteva inoltre presentare interrogazioni e approvare i propri regolamenti.

Il tema dell'elezione diretta fu dunque uno dei primi e più discussi tra i banchi dell'Assemblea comune. Quando già nel marzo del 1952, come previsto dal Trattato sulla Comunità Europea di Difesa (di seguito "CED"), venne ad essa affidato il compito di redigere lo statuto della Comunità Politica Europea (di seguito "CPE"), l'occasione per discuterne concretamente si presentò di nuovo.

Se un tale risultato fu possibile fu anche perché i 78 membri dell'Assemblea comune seppero ritagliarsi spazi di iniziativa, che eccedevano una lettura puramente letterale e formale del trattato CECA, accrescendo l'incisività del ruolo da loro ricoperto nell'equilibrio istituzionale della Comunità. La necessità di orientare quelle che con l'istituzione della Comunità diventavano vere e proprie decisioni politiche comuni, e soprattutto la necessità di trovare un equilibrio tra gli interessi nazionali e ciò che iniziava ad emergere come il più ampio interesse europeo, stabilendo "un dialogo costante con l'esecutivo comunitario, cercando di indirizzarne l'azione in ambiti essenziali", spinse i membri dell'Assemblea a stringere legami politici che valicavano le appartenenze nazionali, consolidando dei veri e propri gruppi politici che successivamente, nel 1953, sarebbero stati formalmente riconosciuti (e finanziati) nel regolamento dell'Assemblea²¹.

L'attribuzione del mandato per la redazione dello statuto della CPE si inseriva dunque in questa interpretazione estensiva dei poteri dell'Assemblea²². Il progetto finale dell'Assemblea "ad hoc"²³ prevedeva l'istituzione di due Camere: un "Senato degli Stati", con membri eletti all'interno dei Parlamenti nazionali, ed una "Camera dei Popoli", la quale avrebbe invece dovuto essere eletta tramite suffragio universale²⁴. Nel corso del dibattito si registrò un sostanziale

²¹ S. GUERRIERI, *La genesi di una rappresentanza sovranazionale. La formazione dei gruppi politici nell'Assemblea comune della Ceca (1952-1958)*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 1/2013, p. 273 ss., spec. pp. 274-275.

²² S. GUERRIERI, *Un parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 92.

²³ Ai 78 membri dell'Assemblea comune vennero affiancati altri 9 rappresentanti.

²⁴ Per una descrizione dettagliata del "Progetto di trattato relativo allo Statuto della Comunità Europea" si veda N. ANTONETTI, *I progetti costituzionali europei*:

e diffuso accordo sulla necessità di eleggere direttamente almeno una parte dei membri dell'Assemblea parlamentare. Al di là della ferma opposizione dei gollisti, e in particolare di Michel Debré²⁵, che continuavano a rigettare *tout court* l'idea dell'elezione diretta, due considerazioni fondamentali animavano tale accordo: la prima riguardava l'idea che l'elezione diretta potesse rendere possibile un maggiore avanzamento sul piano dell'integrazione politica, anche attraverso l'ampliamento delle prerogative e dei poteri dell'Assemblea; la seconda era invece che non esistesse ancora un vero e proprio "spazio pubblico" europeo, e che quindi i cittadini degli Stati firmatari del trattato CECA non fossero in realtà del tutto pronti a prendere parte al dibattito politico europeo. Da queste comuni considerazioni nacque tuttavia un elemento di discordia, ovvero l'opportunità o meno di istituire un periodo transitorio durante il quale solo una parte dei "parlamentari" fosse eletta a suffragio diretto, e una parte nominata dai Parlamenti. L'idea che tale periodo transitorio avrebbe dovuto preparare i cittadini all'elezione, scansando il pericolo dell'astensionismo, venne tuttavia tacciata di paternalismo da Reynaud e respinta da Dehousse, che invece sottolineava al contrario il carattere potenzialmente educativo dell'elezione diretta²⁶.

Dopo il rifiuto dell'Assemblea nazionale francese di ratificare il trattato CED²⁷, il progetto di trattato venne abbandonato. In un certo

caratteri storici e istituzionali (1953-1994), in U. DE SIERVO (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 23 ss., spec. pp. 26-45.

²⁵ Per una analisi più articolata delle diverse posizioni assunte dai gollisti in seno alle assemblee europee si può fare riferimento a C. MANIGAND, *Essai sur le place des gaullistes au sein des assemblées européennes (1948-1979)*, in *Vingtième Siècle*, n. 4/2012, p. 9 ss. V. anche M. DEBRE, *Trois Républiques pour une France. Mémoires. Agir, 1946-1958*, Albin Michel, Paris, 1988.

²⁶ U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa ...*, cit., pp. 35-37. È interessante notare quanto sarebbe fuorviante leggere la vicenda del suffragio europeo attraverso la classica e in parte logora dicotomia nazionalismo/europeismo. In realtà le linee di frattura erano ben più articolate e si modellavano su questioni che vanno oltre tale binomio, peraltro inservibile per comprendere il confronto tra quanti consideravano il suffragio diretto come propedeutico alla formazione di una "coscienza europea" e coloro che invece ritenevano necessario far precedere il radicamento di tale coscienza al voto diretto, per evitare disinteresse, incomprensione e quindi astensionismo. Per queste riflessioni v. D. PASQUINUCCI, *Uniti dal voto? ...*, cit.

²⁷ Sul fallimento della CED si veda ad esempio K. RUANE, *The Rise and Fall of the European Defence Community. Anglo-American Relations and the Crisis of*

senso, il fatto che l'interesse nazionale francese e le dinamiche di politica interna avessero finito per condizionare così a fondo il destino del progetto di unità politica, sopravvissuto fino alla fase di ratifica, confermava agli occhi dei federalisti l'idea che Paul Reynaud aveva espresso pochi anni prima, nel 1951, e cioè che per "far valere gli interessi dell'Europa al di sopra di quelli dei singoli Stati nazionali, [fosse] necessario dare una scossa psicologica alle opinioni pubbliche di queste nazioni", parlando "direttamente al popolo, attraverso i mezzi democratici dell'elezione"²⁸. In altre parole, l'elezione diretta dell'Assemblea parlamentare doveva servire non solo, e non tanto, ad accrescere la natura democratica delle istituzioni esistenti, quanto ad ampliarne la natura sovranazionale e a favorire una maggiore integrazione politica.

3. *Due visioni in un decennio gollista*

La crisi del processo di integrazione innescata dal fallimento della CED venne almeno parzialmente superata negli anni successivi. Dal rilancio avviato dalla Conferenza di Messina nel 1955 si arrivò alla firma dei trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e dell'Euratom a Roma il 25 marzo 1957.

L'art. 138 TCEE dimostrava quanto il dibattito degli anni precedenti sul tema dell'elezione diretta non si fosse dispiegato invano: "l'Assemblea", recitava infatti, "elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati Membri". A tre anni dalla firma, nel 1960, il progetto per l'elezione diretta, il "piano Dehousse", era già pronto. Tuttavia, non venne mai adottato.

Secondo Eric O'Connor la ragione del mancato seguito a tale proposta va ricercata nell'impossibilità di conciliare, e quindi di portare a compromesso, le due visioni di esercizio della democrazia che sul piano europeo – e in alcuni casi anche a livello nazionale – ebbero

European Defence, 1950-1955, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2000. V. anche P.L. BALLINI, *Alcide De Gasperi. Volume III. Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria Europa", 1948-1954*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, pp. 427-436 e pp. 693-702.

²⁸ Cit. in U. TULLI, *Un Parlamento per l'Europa ...*, cit., p. 28.