

# L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica

A cura di Marinella Belluati  
e Paolo Caraffini



Carocci editore

Il tema dell'integrazione europea ha assunto sempre più un ruolo centrale nel dibattito pubblico, suscitando un'attenzione crescente da parte delle istituzioni, delle forze politiche, della società civile e dei mass-media. Dopo anni di acritico consenso, almeno in alcuni Stati membri, le opinioni pubbliche sembrano meno disponibili ad affidarsi all'Unione Europea senza la garanzia di una maggiore integrazione. In altri casi, all'opposto, il disegno di unificazione viene rigettato in parte e rivendicata la restaurazione delle sovranità nazionali. Il passaggio è cruciale perché, accanto alla interdipendenza tra gli Stati europei, la crisi economica ha messo in luce i limiti delle attuali istituzioni comuni, la debolezza dei legami sociopolitici, oltre che le tensioni tra i diversi Paesi. Il volume analizza i meccanismi di formazione di una sfera pubblica europea e le modalità adottate nel comunicare l'Europa a partire dalle radici storiche della costruzione europea e toccando i temi della rappresentanza politica, dei processi di riforma, del modello economico, della tutela dei diritti e del ruolo internazionale dell'UE.

**Marinella Belluati** insegna Sociologia dei media e Analisi dei media presso l'Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Culture, Politica e Società.

**Paolo Caraffini** insegna Storia dell'integrazione europea e Democrazia e rappresentanza nell'UE presso l'Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Culture, Politica e Società.

ISBN 978-88-430-7466-2



€ 29,00



I lettori che desiderano  
informazioni sui volumi  
pubblicati dalla casa editrice  
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Corso Vittorio Emanuele II, 229

00186 Roma

telefono 06 42 81 84 17

fax 06 42 74 79 31

Siamo su:

[www.carocci.it](http://www.carocci.it)

[www.facebook.com/caroccieditore](http://www.facebook.com/caroccieditore)

[www.twitter.com/caroccieditore](http://www.twitter.com/caroccieditore)

# L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica

A cura di Marinella Belluati e Paolo Caraffini



Carocci editore

Il volume è stato curato da Paolo Caraffini (pp. 31-176) e da Marinella Belluati (pp. 177-282).  
Insieme hanno curato le pp. 7-30 e 283-8.

Volume pubblicato dal Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino con il contributo della Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte. La pubblicazione fa parte del progetto "Elezioni Europee 2014: quali prospettive per l'Unione Europea".



1<sup>a</sup> edizione, aprile 2015  
© copyright 2015 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Omnibook, Bari

Finito di stampare nell'aprile 2015  
da Grafiche VD srl, Città di Castello (PG)

ISBN 978-88-430-7466-2

Riproduzione vietata ai sensi di legge  
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,  
è vietato riprodurre questo volume  
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,  
compresa la fotocopia, anche per uso interno  
o didattico.

# Indice

Abbreviazioni e sigle	13
Prefazione	16
Introduzione di <i>Marinella Belluati e Paolo Caraffini</i>	17
Parte prima	
Il Parlamento europeo nella storia del processo di integrazione dell'Europa comunitaria	
1. Il significato storico dell'integrazione europea: pace, democrazia, benessere di <i>Umberto Morelli</i>	33
1.1. L'Europa e la pace	33
1.2. L'Europa e la democrazia	35
1.3. L'Europa e lo sviluppo	39
Bibliografia	44
2. Cittadini e istituzioni dell'Unione Europea. Il ruolo di collegamento e democratizzazione del Parlamento europeo di <i>Gianni Bonvicini</i>	45
2.1. Il Parlamento europeo e gli aspetti centrali del suo ruolo politico-istituzionale	46
2.2. Il ruolo innovativo del Parlamento europeo nella prossima legislatura (2014-19)	48
2.3. La futura strategia politico-istituzionale del Parlamento	50
2.4. Il Parlamento europeo e la riforma dell'UE	52
Bibliografia	54

3.	Lo sviluppo dei partiti politici a livello europeo: un <i>excursus</i> storico di <i>Paolo Caraffini</i>	56
3.1.	I trattati e i partiti politici a livello europeo	56
3.2.	I gruppi politici al Parlamento europeo (1952-2009)	57
3.3.	La prima fase dei partiti politici a livello europeo (1974-2003)	59
3.4.	La regolamentazione dei partiti politici europei: il regolamento del novembre 2003 e la riforma del 2007	61
3.5.	La riforma approvata nella legislatura 2009-14	63
3.6.	La costituzione di nuovi partiti politici a livello europeo a partire dal 2003	64
3.7.	Il rapporto fra gli europartiti e i partiti nazionali	66
3.8.	Conclusioni	68
	Bibliografia	69
4.	Le elezioni europee: ricostruzione di un percorso di partecipazione democratica e di democratizzazione dell'Unione Europea di <i>Filippo Maria Giordano</i>	73
4.1.	Significato storico e ideale delle elezioni europee	73
	4.1.1. Una coscienza comune / 4.1.2. Aspetti di un cambiamento / 4.1.3. Una responsabilità sovranazionale	
4.2.	La battaglia per le elezioni a SUD e il principio di uniformità dei sistemi elettorali (1952-78)	78
	4.2.1. Dagli anni Cinquanta agli anni Sessanta / 4.2.2. Gli anni Settanta	
4.3.	Elezioni europee e ruolo del Parlamento nella fase dell'integrazione positiva (1979-2014)	82
	4.3.1. I gruppi politici al Parlamento europeo / 4.3.2. Alcune questioni aperte riguardo al suffragio / 4.3.3. Le elezioni 2014: una nuova pagina politica europea?	
	Bibliografia	90
5.	A trent'anni dal progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea di <i>Sergio Pistone</i>	93
5.1.	Spinelli e la Costituente europea	93
5.2.	Spinelli e il progetto di Trattato di Unione Europea approvato il 14 febbraio 1984	98
5.3.	Il progetto di Trattato di Unione Europea e lo sviluppo dell'integrazione europea	102
	Bibliografia	105



Parte seconda  
Quale Unione Europea per il futuro?

6.	La crisi e il futuro dell'Europa: una prospettiva teorica di <i>Pier Domenico Tortola</i>	111
6.1.	Introduzione	111
6.2.	Teoria e storia	112
6.3.	La chiusura del cerchio	114
6.4.	Tre fattori chiave per il federalismo	117
	6.4.1. Il contenuto delle idee federaliste / 6.4.2. La (ri)costruzione di una leadership europea / 6.4.3. Un contesto internazionale favorevole	
6.5.	Conclusione	121
	Bibliografia	121
7.	Verso quale modello di Europa economica e monetaria? di <i>Roberto Burlando</i>	123
7.1.	Il pesante quadro attuale tra crisi e ipocrisie	123
7.2.	Dal modello sociale europeo al neoliberalismo	128
7.3.	Le attuali proposte di controriforma	134
	Bibliografia	136
8.	Le relazioni tra Unione Europea e Federazione russa: collabora- zione o competizione? di <i>Lara Piccardo</i>	140
	Bibliografia	149
9.	Le relazioni interregionali dell'UE e la promozione della demo- crazia: il caso del Myanmar di <i>Giovanni Finizio</i>	151
9.1.	Democrazia e interregionalismo, pilastri dell'identità internazio- nale dell'UE	151
9.2.	La democrazia nell'impianto normativo dell'ASEAN	153
9.3.	L'UE e il confronto normativo con l'ASEAN: la democratizzazio- ne del Myanmar	154
	9.3.1. L'UE e la costruzione dell'identità normativa dell'ASEAN / 9.3.2. Il ruolo del Myanmar nel confronto normativo UE-ASEAN / 9.3.3. La coesio- ne interna e la coerenza esterna dell'UE nel caso del Myanmar	
9.4.	Conclusioni	159
	Bibliografia	159

10.	La sfida dei diritti umani tra Carta dei diritti fondamentali e adesione alla Convenzione europea di <i>Margherita Salvadori</i>	163
10.1.	Note introduttive: le coordinate normative nei due sistemi	163
10.2.	La proposta di accordo di adesione dell'UE alla Convenzione europea	167
10.3.	La determinazione dei diritti garantiti: l'adesione ai protocolli	169
10.4.	Un caso pratico di non coincidenza del livello di tutela offerta dai due strumenti: l'applicazione del principio del <i>ne bis in idem</i>	170
10.5.	Prime conclusioni	173
	Bibliografia	175

### Parte terza

#### La sfera pubblica europea tra dinamiche d'opinione e deficit d'informazione

11.	Europa liquida. Contraddizioni e ri-orientamenti del processo di costruzione della sfera pubblica in Italia di <i>Marinella Belluati</i>	179
11.1.	Sfera pubblica europea e deficit di comunicazione	179
11.2.	La fine del consenso permissivo	181
11.3.	L'opinione pubblica italiana e l'Europa	185
11.4.	Conclusioni	189
	Bibliografia	190
12.	Se l'Europa entra in agenda. Un'indagine sulle opinioni dei cittadini di <i>Fabio Serricchio</i>	193
12.1.	Un nuovo <i>cleavage</i> ?	194
12.2.	Gli italiani e l'Europa: entusiasmo, scetticismo, eurofobia	196
12.3.	Le elezioni europee del 2014	203
12.4.	Conclusioni	206
	Bibliografia	206
13.	A monte della campagna elettorale: Europa e politiche pubbliche nei quotidiani di tre paesi mediterranei di <i>Franca Roncarolo</i>	209
13.1.	Il contesto della ricerca: premesse teoriche ed elementi di metodo	210
	13.1.1. L'europeizzazione delle politiche e delle opinioni / 13.1.2. Scelte di metodo ed elementi di contesto di una ricerca in prospettiva comparata	

13.2.	Quali riferimenti all'Unione Europea nel discorso pubblico sulle politiche nazionali?	215
13.3.	Conclusioni	222
	Bibliografia	222
14.	La crisi e l'euroscetticismo al centro della campagna elettorale per le elezioni europee 2014 di <i>Edoardo Novelli</i>	225
14.1.	Struttura, obiettivi e numeri di una ricerca europea sui manifesti	225
14.2.	Le parole e le immagini della crisi e dell'euroscetticismo: una campagna un po' più europea	229
14.3.	Conclusioni	240
	Bibliografia	255
15.	L'Europa nella comunicazione dei partiti su Twitter alle europee 2014 di <i>Cristopher Cepernich</i>	256
15.1.	Perché Twitter?	257
15.2.	Alla prova del tweeting: elezioni europee, campagna italiana	259
15.3.	<i>Framing Europe</i> . Gli hashtag dei partiti come strategia	262
15.4.	Conclusioni	267
	Bibliografia	268
16.	La favola dell'Europa unita di <i>Andrea Ferrazzi</i>	271
16.1.	Premessa	271
16.2.	Europa: sogno o incubo?	272
16.3.	Non raccontiamoci storie	275
16.4.	Conclusioni	278
	Bibliografia	280
	Note biografiche	283

# Le elezioni europee: ricostruzione di un percorso di partecipazione democratica e di democratizzazione dell'Unione Europea

di *Filippo Maria Giordano*

Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini.

Jean Monnet

Il Parlamento europeo ha la singolare caratteristica di non essere un organo costituzionale di uno Stato esistente. Esso è piuttosto un momento di un processo che, se non sarà arrestato da imprevedibili eventi esterni o dalla cecità dei governanti europei, porterà alla nascita di uno Stato.

Francesco Rossolillo

## 4.1

### Significato storico e ideale delle elezioni europee

Nel febbraio 1960 il gruppo di lavoro costituito due anni prima dall'assemblea parlamentare europea (APE) con il mandato di studiare l'«ensemble des problèmes qui découlent de l'élection» della stessa, nel rapporto finale presentato alla Commissione affari politici, poneva l'accento sulla fragilità del progetto europeo, più orientato a cercare di bilanciare gli interessi economici nazionali dei sei Stati membri della Comunità economica europea (CEE) che spinto a confermare l'idea originariamente politica dell'integrazione continentale. Secondo gli esperti del gruppo di lavoro<sup>1</sup>, quindi, le elezioni a suffragio universale diretto (SUD) dei rappresentanti dei popoli europei e un più alto coinvolgimento dei cittadini nella costruzione della

1. I membri erano André Boutemy (poi sostituito da Jean Filliol), Enrico Carboni, Edward Corniglion-Molinier (poi rimpiazzato da René Pleven), Fernand Dehousse (presidente del gruppo di lavoro), Nicolas Margue (sostituito da Marcel Fischbach), Marinus van der Goes van Naters, Hermann Kopf, Jean Legendre, Gaetano Martino, Ludwig Metzger, Maria Probst, Natale Santero (vicepresidente), Willem Schuijt. Inoltre parteciparono ai lavori del gruppo in veste di osservatori anche Georges Bohy, Emilio Battista, Alain Poher. Sulla composizione e sulla documentazione originale del gruppo di lavoro cfr. Archives historiques de l'Union européenne (AHUE), Firenze, Fonds Fernand Dehousse (FD), 307 e 309.

CEE avrebbero in qualche modo corretto la tendenza funzionalistica, restituendo al progetto dignità ideale e all'assemblea quel legittimo peso politico necessario a contrastare gli orientamenti intergovernativi del Consiglio dei ministri e dei costituenti vertici europei. Le Comunità europee, si legge nel documento,

ont mis en oeuvre, dans des domaines différents, une idée éminemment politique, celle de la solidarité entre les six pays. Cette solidarité, cette cohésion, tant qu'elle repose sur l'accord des gouvernements, est précaire: il n'y a pas de conférence internationale ni de problème communautaire où sa fragilité ne soit apparente, malgré les traités et malgré les institutions (Rapport, 1960, p. 12)<sup>2</sup>.

Secondo l'opinione del gruppo, era pertanto arrivato il momento di confrontarsi con la questione della democrazia interna, per conferire alle istituzioni comunitarie un maggiore equilibrio politico. Fra gli estensori del documento vi era infatti la convinzione che il significato delle elezioni fosse quello «de donner à l'Assemblée, par l'investiture directe, une légitimité et une force desquelles elle tirera un pouvoir politique» (ivi, p. 13). Solo il carattere politico così assunto dall'APE avrebbe continuato ad alimentare con la voce dei cittadini della Comunità la dimensione ideale del progetto di unificazione continentale. Come ha spiegato Daniele Pasquinucci, al fondo di questa visione «vi era una concezione "deterministica" dell'investitura popolare – alla quale si attribuiva la capacità di avviare inevitabilmente un "processo virtuoso" destinato progressivamente a modificare *ab imis* il cammino dell'integrazione europea» (Pasquinucci, Verzichelli, 2004, p. 23).

In parte ciò si è verificato, benché permanga nella struttura attuale dell'Unione Europea un certo deficit democratico (De Marco, 2009, pp. 45 ss.), cui si deve aggiungere quello decisionale, colmato negli ultimi vent'anni dal rapporto di forza stabilito fra la Germania, la Francia e altri soggetti dell'Unione (Stati membri e istituzioni comunitarie) ed esterni all'Unione (FMI). Il sopravvento della cosiddetta "troika", per sopperire alla mancanza di una leadership espressione delle istituzioni europee, rischia infatti non solo di portare il processo d'integrazione su binari differenti da quelli della *governance* ordinaria dell'UE (metodo Monnet), ma contribuisce ad allontanare i cittadini europei dal controllo democratico della macchina istituzionale (Giddens, 2014, pp. 13-6 e 25 ss.). Ration per cui appare importante ricordare sia le ragioni ideali alla base dell'istituzione di un'assemblea dei rappresentanti dei popoli europei sia il significato che hanno avuto l'introduzione nei trattati del principio del SUD e la sua applicazione per non perdere di vista le finalità originarie e il grado di sviluppo del processo di unificazione europea (cfr. Majocchi, Rossolillo, 1979).

Prima ancora di rivolgere la nostra attenzione alle tappe principali del lungo processo costellato di battaglie istituzionali e politiche che approdò alle prime

2. Cfr. anche Battista *et al.* (1960), che raccoglie, insieme allo studio realizzato dal gruppo, le discussioni della Commissione affari politici, i dibattiti pubblici dell'assemblea e le decisioni adottate in conclusione dei lavori.

elezioni del Parlamento europeo (Burban, 1979) e ai successivi sviluppi, per capire anche le difficoltà che segnarono il formarsi di una partecipazione democratica a livello continentale (De Marco, 2009, pp. 39-44), pare opportuno riflettere prima sui propositi che la costituzione di una camera dei rappresentanti dei popoli europei, divenuta poi elettiva, ebbe fin dal nascere delle Comunità e sul significato che quel percorso di partecipazione democratica assunse progressivamente nella storia dell'integrazione europea, condizionandone non di rado prospettive e sviluppi prima e dopo il 1979 (Le chemin, 2009).

#### 4.1.1. UNA COSCIENZA COMUNE

Un risultato tangibile di questo corso, che dal secondo dopoguerra a oggi ha trasformato la Comunità dei sei Stati fondatori in un'Unione a 28 (Mammarella, Cacace, 2009; Morelli, 2011), è quello di aver contribuito a promuovere, fra grandi difficoltà e con molti limiti, la formazione di una coscienza comune europea, seppur appaia talvolta ancora insufficiente (Malandrino, 2004). Il principale artefice istituzionale di tale processo fu l'Assemblea/Parlamento, che in più di mezzo secolo di storia, di confronti e di dibattiti è riuscita a portare gradualmente l'unione dei popoli che si erano combattuti nel corso di due guerre mondiali fino quasi alla federazione dei cittadini europei. Tale risultato sembra oggi incoraggiato, nonostante la crisi economica e di consenso nei confronti dell'Europa, dall'incremento dell'indice di europeizzazione che ha caratterizzato la campagna elettorale in occasione delle elezioni del giugno 2014<sup>3</sup>. Suscitata grazie ai nuovi strumenti messi a disposizione dal Trattato di Lisbona, la consapevolezza di poter incidere concretamente sul processo di nomina/elezione dell'esecutivo europeo (art. 177 TUE) ha messo in moto i gruppi politici in seno al PE, alzando il livello del dibattito, animando il confronto tra le diverse correnti politiche e producendo di rimando una più chiara percezione della posta in gioco, nonostante la bassa affluenza alle urne abbia ridimensionato tale risultato. Se le elezioni 2009 e 2014 hanno registrato nei partiti e nei gruppi parlamentari un senso di responsabilità più spiccato, alzando il livello di orgoglio istituzionale riguardo al ruolo sovranazionale del PE, nel corso della sua storia l'assemblea è divenuta sempre più il luogo della formazione della coscienza continentale, del "comune sentire" i problemi dell'Europa. Il PE è infatti la sede del confronto democratico da cui nasce secondo un processo dialettico un punto di vista unico, che esprime la partecipazione e la solidarietà di mezzo miliardo di individui. In altri termini, in questi ultimi sei decenni il PE ha in parte assunto la fisionomia – specie in contrapposizione rispetto alle altre istituzioni – di quell'ideale assemblea che nel 1954 Alcide De Gasperi, prossimo a divenire presidente dell'Assemblea comu-

3. Per "europeizzazione" qui si intende la formazione di una tendenza a riconoscere l'Europa come terreno di una possibile azione politica, e non anche un vero e proprio processo di armonizzazione dei meccanismi e delle procedure elettorali, tutt'oggi ancora incompiuto (Rollè, 2001). A tale riguardo, nel 2002, in seguito a una decisione del Consiglio, presa sulla base della necessità di stabilire principi comuni a tutti gli Stati membri, si è resa obbligatoria l'adozione della rappresentanza proporzionale.

ne della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), prefigurava come «sintesi politica, sociale, economica e morale» della volontà dei popoli europei, sulle cui basi gli Stati sovrani avrebbero edificato il solido fondamento della «casa comune» (De Gasperi, 2004, p. 204)<sup>4</sup>.

#### 4.1.2. ASPETTI DI UN CAMBIAMENTO

Per dare un ordine di grandezza del cambiamento che si è verificato dagli anni Cinquanta a oggi, è sufficiente osservare come l'Assemblea comune (AC) della CECA, istituita dal Trattato di Parigi con funzione di controllo e poteri molto limitati, composta di rappresentanti non eletti direttamente dai popoli dei sei Stati membri della Comunità, si sia tramutata in tempi recenti in un vero e proprio Parlamento continentale sovranazionale, con strutture, funzioni e competenze ben definite. Al fine di rendere più concreta l'idea del processo in atto, basti ricordare che il PE è per numero di votanti la più grande assemblea parlamentare al mondo fra quelle elette democraticamente dopo quella indiana. Dunque, porci per un istante in posizione prospettica rispetto al punto di partenza e di arrivo della graduale evoluzione di questa istituzione, prestando attenzione alla rilevanza del cambiamento suscitato in tutti i settori e i campi della vita civile e politica europea e con riguardo alla teoria e alla prassi democratica, potrà quanto meno servire a evidenziare la portata storica di tale fenomeno, indicando l'ampiezza delle prospettive, delle potenzialità e delle sfide che si presentano oggi di fronte al PE.

Nel 1951 l'AC rappresentava circa 177 milioni di cittadini e contava 78 delegati designati dai Parlamenti nazionali, passati a 142 dopo i Trattati di Roma del 1957. L'anno successivo l'AC mutava il proprio nome in APE per poi adottare definitivamente quello di Parlamento europeo nel 1962 (Bardi, 1989). Oggi esso è composto dai rappresentanti eletti a SUD di 28 paesi europei e riunisce fra Bruxelles e Strasburgo 751 eurodeputati in rappresentanza di oltre 507 milioni di cittadini. Nel corso degli anni l'assemblea moltiplicò le proprie sessioni, istituendo commissioni parlamentari e organizzandosi in gruppi politici. All'iniziale potere di controllo dell'AC si sommarono poi quelli deliberativi sanciti dai Trattati di Roma. Negli anni Settanta, con alcune modifiche agli stessi, si attribuì al PE il diritto di respingere il bilancio, cui si aggiunse, grazie all'Atto unico europeo (AUE), un nuovo sistema deliberativo che conferiva alla "camera bassa" un potere ostativo nei confronti del Consiglio. Con Maastricht il PE riuscì a ottenere, benché circoscritto ad alcune politiche, uno *status* paritario rispetto al Consiglio dei ministri. Infine, il TL riordinava le procedure legislative dell'UE, ampliando di fatto con quella ordinaria i poteri dell'assemblea, la cui iniziativa era estesa ad altri settori e politiche dell'UE. Dopo lunghe battaglie, oggi il PE assomma quattro fondamentali funzioni che lo rendono coprotagonista della vita comunitaria e lo pongono su un piano di parità rispetto al Consiglio: *a*) discute e approva le normative europee insieme a quest'ultimo; *b*) controlla le altre istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione, per accertarsi che agiscano in ma-

4. Si tratta del suo discorso alla Conferenza parlamentare europea del 21 aprile 1954.

niera trasparente e consona ai trattati; *c*) discute e adotta il bilancio dell'UE insieme al Consiglio; *d*) ha il diritto di proporre modifiche ai trattati (Bardi, Ignazi, 2004).

#### 4.1.3. UNA RESPONSABILITÀ SOVRANAZIONALE

Il risultato di questa progressiva affermazione del PE nel quadro delle istituzioni comunitarie ha contribuito a generare un processo di autoconsapevolezza, che l'assemblea ha maturato riguardo alle proprie prerogative e alla sua funzione sovranazionale. È significativo osservare come i "rappresentanti dei popoli degli Stati", così definiti nei trattati istitutivi, siano divenuti oggi "i rappresentanti dei cittadini dell'Unione", spostando l'accento sul principio di identità e di società civile europea, e quindi di responsabilità collettiva. Tale condizionamento si è compiuto in parte grazie all'attività dei gruppi politici in seno al PE, che a partire dal 1953 presero a riunire al di là dell'appartenenza nazionale gli esponenti delle tre principali famiglie politiche europee: i cristiano-democratici, i socialisti e i liberali. I gruppi radunavano infatti i membri di quei partiti nazionali che si riconoscevano in una linea ideologica comune o affine; in tal modo, la loro articolazione in formazioni transnazionali rappresentò un elemento distintivo che contribuì ad accentuare il carattere sovranazionale dell'assemblea.

Su questo asse, costituito grosso modo da due trentenni che trovano un punto di cesura nel 1979<sup>5</sup>, si innesta prima la battaglia per l'elezione a SUD e la faticosa europeizzazione del PE, poi la lenta costituzione di un punto di vista istituzionale, in contrapposizione alle altre istituzioni comunitarie, nella logica del confronto/scontro fra le tendenze messe in atto dal metodo comunitario e quelle afferenti al sistema intergovernativo. È importante sottolineare come proprio a partire dal secondo trentennio, che conta ormai sette legislature dal 1979, si sia definito un sistema partitico funzionale al dibattito parlamentare europeo, in cui si è gradualmente sviluppata una volontà politica sovranazionale e una chiara consapevolezza del ruolo e delle responsabilità istituzionali del PE, favorendo quindi l'azione tesa a rivendicare le prerogative stesse di un Parlamento eletto a SUD. Tale azione, talvolta esercitata da avanguardie europeiste particolarmente consapevoli del ruolo dell'assemblea, ha avviato un lungo confronto politico-istituzionale fra il PE e le altre istituzioni, riuscendo a ridurre progressivamente la distanza fra il ricorso al sistema comunitario e l'uso di quello intergovernativo sul terreno delle politiche europee (Bardi, Ignazi, 2004).

Ciò detto, cercheremo ora riguardo al primo trentennio di riassumere l'attività dell'AC e le iniziative esterne tese a promuovere lo sviluppo dell'assemblea rappresentativa attraverso la rivendicazione delle elezioni a SUD, contemplate dai Trattati di Roma (art. 138.3). Poi, rispetto al secondo periodo, ricorderemo gli sviluppi istituzionali più significativi del PE anche alla luce di alcune proposte costituenti, terremo conto brevemente dello sviluppo e del ruolo dei gruppi politici nella formazione del consenso e infine affronteremo alcune questioni problematiche rispetto

5. Il primo trentennio va dall'entrata in vigore del Trattato CECA (1952) all'imminente elezione del PE a SUD; il secondo invece corre da quella data fino alle elezioni del 2009, anno in cui entrò in vigore il TL.



al sistema elettorale europeo e alla partecipazione democratica. In ultima istanza e tenendo conto delle novità introdotte dal TL, proveremo ad avanzare alcune considerazioni sui risultati e le conseguenze delle ultime elezioni del maggio 2014.

## 4.2

### La battaglia per le elezioni a SUD e il principio di uniformità dei sistemi elettorali (1952-78)

Come si è detto, il diritto dei cittadini europei a eleggere i propri rappresentanti al PE è il risultato di una lunga battaglia politica e istituzionale sorta contestualmente all'avvio del processo di integrazione. A favore delle elezioni a SUD militò fin da subito una pluralità di soggetti mossi da motivazioni diverse, talvolta fra loro inconciliabili. Per semplificare, si possono ridurre a due le correnti favorevoli a un potenziamento del ruolo dell'assemblea. Da una parte vi erano quanti (federalisti), convinti della necessità di superare gli egoismi nazionali, credevano, come Paul Reynaud già al Congresso dell'Aia, che il passaggio a un ordine nuovo, europeo e sovranazionale, dovesse passare per «la constitution d'une Assemblée européenne, [...] vraiment européenne [...], au suffrage universel» (Reynaud, 1948, p. 3)<sup>6</sup>. Per i federalisti, infatti, un'assemblea parlamentare eletta a SUD avrebbe avuto un significato politico ineludibile e un valore costituente. Dall'altra invece, una corrente meno radicale, che si poneva in maniera equidistante fra quella federalista e quella puramente confederale, sosteneva l'idea che il suffragio, pur implicando prevedibilmente un riequilibrio dei poteri a favore dell'assemblea, avrebbe ribilanciato l'assetto politico-istituzionale della Comunità, conferendole quanto meno una legittimazione democratica. Tali correnti emersero già nelle prime fasi della battaglia per le elezioni a SUD dell'AC, cioè fin da quando si cominciò a discutere intorno all'elaborazione di un sistema elettorale comune (Pasquinucci, 2013, pp. 9 ss.). Era infatti proprio su questo punto, tutt'altro che simbolico, che si poteva misurare il grado effettivo di europeizzazione dell'assemblea parlamentare e delle sue elezioni. Queste ultime infatti, condotte secondo un sistema elettorale comune ed espressione della volontà popolare europea, avrebbero legittimato l'iniziativa politica dei fautori dell'incremento delle competenze del Parlamento, portando in seconda istanza all'approfondimento dei vincoli integrativi.

Il principio di uniformità dei sistemi elettorali è quindi un tema centrale della battaglia per dare attuazione all'art. 138,3 del Trattato CEE (Andollina, 1989). Dunque, prima di procedere oltre occorre aprire una breve parentesi su questa delicata questione. L'idea di una procedura elettorale uniforme (PEU) per l'elezione del PE fu introdotta, come detto in precedenza, dai Trattati di Roma e riproposta con adeguati aggiustamenti giuridici nei trattati successivi fino a quello di Lisbona (art. 223 TFUE). Il principio era stato accostato per consequenzialità a quello che pre-

6. Jean-Paul Reynaud (1878-1966) fu membro del Consiglio d'Europa (1949-57) e dell'AC della CECA.

vedeva l'elezione a SUD del PE, ritenendolo un requisito essenziale per la creazione di un'assemblea davvero rappresentativa del popolo europeo, nonché la conferma delle finalità democratiche presenti nel progetto di costruzione della casa comune europea. Ciononostante, in occasione dell'adozione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al PE a SUD (Atto di Bruxelles, 20 settembre 1976), che avrebbe portato alle elezioni del 1979, la PEU fu scissa dal principio del suffragio universale e la sua ridefinizione fu rinviata all'elaborazione di un progetto *ad hoc* affidato al PE, che infine avrebbe dovuto passare in sede di Consiglio all'unanimità. L'Atto di Bruxelles stabiliva in modo temporaneo che «fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme [...], la procedura elettorale [sarebbe stata] disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali» (Act of Bruxelles, 1976, artt. 2 e 8; cfr. Levi, Morelli, 2000, pp. 204-9). Questo periodo transitorio però si è protratto per quasi un quarantennio. Infine il TL, riprendendo quello di Amsterdam con l'intenzione di riportare al centro dell'interesse istituzionale il problema dell'armonizzazione dei sistemi elettorali nazionali, ha elaborato un nuovo approccio, affiancando alla formula classica che recita «secondo procedura uniforme» quella che in alternativa suggerisce di procedere «secondo principi comuni a tutti gli Stati membri» (art. 223.1 TFUE). Ma passiamo ora alle fasi principali che hanno scandito la battaglia per le elezioni a SUD del PE.

#### 4.2.1. DAGLI ANNI CINQUANTA AGLI ANNI SESSANTA

Tra il 1952 e il 1960 l'ipotesi di un'assemblea europea eletta a SUD con un sistema elettorale comune venne affrontata prima dalla sottocommissione delle istituzioni politiche dell'assemblea *ad hoc*, poi dal gruppo di lavoro per le elezioni europee, costituito dall'APE, dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Roma. Fra il 1952 e il 1953, la sottocommissione avanzò alcune proposte che confluirono nello statuto della Comunità politica europea (CPE). Il documento si limitava a indicare alcune norme generali senza entrare nei dettagli del regime elettorale, la cui definizione era rimandata a una legge comunitaria successiva<sup>7</sup>. Dunque, per via transitoria e in attesa dell'entrata in vigore di tale normativa, le elezioni si sarebbero svolte negli Stati membri secondo il sistema proporzionale con facoltà di apparentamento. Tuttavia, dopo la mancata ratifica della Comunità europea di difesa (CED), e conseguentemente della CPE, il progetto della sottocommissione venne abbandonato.

Il tema delle elezioni a SUD tornò all'ordine del giorno nel 1958, quando, come si è detto, il gruppo di lavoro dell'APE, che si era costituito nell'ottobre sotto la presidenza di Fernand Dehousse, fu incaricato di studiare il modo di dare attuazione a quanto stabilito dai Trattati di Roma. Come indicato nell'art. 138.3, infatti, all'assemblea era stata data facoltà di elaborare «progetti intesi a promuovere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri». Nell'aprile del 1960, il gruppo avanzò una proposta di compromesso che

7. Ad esempio stabiliva in modo del tutto generico che i «Deputies shall be elected by universal, equal and direct suffrage» (art. 13 CPE).

prevedeva l'adozione di un sistema elettorale misto dal carattere transitorio, in cui un terzo dei rappresentanti dell'APE avrebbe continuato a essere designato fra i deputati nazionali, mentre gli altri due terzi sarebbero stati eletti attraverso procedure stabilite dagli Stati membri (Rapport, 1960). L'obiettivo del progetto, che fu approvato dall'APE nel maggio 1960, era quello di conciliare il principio della sovranità nazionale con quello dell'uguaglianza degli Stati. Il documento fu poi accantonato dal Consiglio, che non raggiunse l'unanimità a causa della contrarietà di alcuni governi, specie di quello francese, nei confronti delle tendenze sovranazionali, di cui le elezioni europee sarebbero state chiara espressione. In risposta alla ritrosia del Consiglio, il 30 marzo 1962, allo scopo di sottolineare il proprio ruolo e la propria volontà politica, l'APE assunse la denominazione di Parlamento europeo, dopo una lunga e faticosa trattativa con il Consiglio. La riluttanza mostrata da quest'ultimo si palesò come una sfida lanciata a quanto scritto nei trattati e apparve come un atto di presunzione istituzionale nei confronti dell'assemblea, su cui il Consiglio, in ragione della propria natura intergovernativa, si poneva in antitesi, cercando di affermare la propria superiorità. Tale atteggiamento fu denunciato per tutti gli anni Sessanta dal PE, da alcuni settori dell'opinione pubblica, dalle organizzazioni europeiste e dalle figure di spicco del federalismo europeo, che ritenevano le elezioni a sud del PE un obiettivo prioritario e un passo necessario verso la democratizzazione della Comunità (Pistone, 1992, 1996; Landuyt, Preda, 2000).

A questo proposito vale la pena ricordare, fra le tante, l'iniziativa del Movimento federalista europeo (MFE), che si attivò fin dall'aprile 1967 per promuovere l'elezione unilaterale diretta dei delegati italiani al PE, intesa come il primo passo verso la mobilitazione del popolo europeo (Pasquinucci, 2013, pp. 137 ss.). L'iniziativa fu accolta con favore nel resto d'Europa, tanto che nel maggio 1968 venne organizzato a Bonn un convegno che radunava un certo numero di eminenti personalità europee, membri del PE ed esponenti del Movimento europeo (ME), fra cui Willy Brandt, Lord Chalfont, Gaston Defferre, Walter Hallstein, Karl Mommer e Duncan Sandys, al fine di prendere in esame la questione. Al termine dei lavori, la conferenza approvò una mozione in cui si invitavano «i parlamenti nazionali dei membri della Comunità a stabilire che le elezioni delle delegazioni al Parlamento europeo [fossero] effettuate, anche separatamente, a suffragio universale diretto» (*Una elezione per l'Europa*, 1969, pp. 201-2). La proposta del MFE quindi sfociò in un disegno di legge di iniziativa popolare che venne presentato nel giugno 1969 all'allora presidente del Senato Amintore Fanfani (Caraffini, 2008, pp. 319 ss.). L'azione dei federalisti italiani fu presto imitata anche in altri paesi della Comunità, dando il largo a una serie di iniziative simili (Francia, Germania, Belgio), tese al superamento, sul piano nazionale, del veto governativo all'organizzazione delle elezioni europee<sup>8</sup>.

8. Sulla campagna italiana dell'MFE e sulle sue ripercussioni a livello europeo cfr. il numero monografico della rivista "Il Federalista", 11, 1969, 3-4, *Una elezione per l'Europa*. Il numero in oggetto raccoglie una ricca documentazione che riguarda il progetto di legge di iniziativa popolare promosso dall'MFE nel 1969. In particolare, il quarto capitolo è dedicato alle ripercussioni europee dell'iniziativa italiana.

## 4.2.2. GLI ANNI SETTANTA

L'appello dei gruppi di pressione e dei movimenti europeisti a favore delle elezioni europee sortì quanto meno l'effetto di spingere, benché indirettamente, i capi di Stato e di governo riuniti al vertice dell'Aia (1969) a rilanciare il ruolo della Commissione europea come motore delle riforme interne della Comunità, assegnandole il compito di preparare due rapporti sul futuro dell'assemblea parlamentare. Nel 1971 la Commissione decise così di affidare a un gruppo di esperti, composto di personalità indipendenti guidate dal costituzionalista francese Georges Vedel, la preparazione di proposte relative al graduale rafforzamento del PE, compresa la sua elezione a SUD. Si deve ricordare che l'iniziativa della Commissione era stata in parte suggerita e perorata da Altiero Spinelli, che allora era commissario europeo per la ricerca, l'educazione e la cultura (Graglia, 2008, pp. 527 ss.). Egli aveva cercato di spingere l'esecutivo comunitario a un'azione risoluta a favore di una riforma avanzata delle istituzioni europee e di un ruolo costituente del PE (Morelli, 2010, pp. 162 ss.). Il rapporto Vedel, verso cui Spinelli non lesinò critiche, specie sulla mancata attribuzione al PE di un ruolo legislativo, non ebbe alcun esito, se non quello di allungare la lista delle iniziative a favore di una riforma dell'assemblea rappresentativa europea (Rapport Vedel, 1972).

Tuttavia, nello stesso periodo in cui veniva elaborato il rapporto Vedel, sempre ad opera della Commissione era stata lanciata un'inchiesta sull'opinione delle nuove generazioni nei confronti dell'integrazione europea. I risultati pubblicati mostravano come fra i giovani gli ostacoli maggiori al radicamento di un atteggiamento favorevole verso il processo di unificazione europea fossero, oltre ai già noti «nationalisme, ethnocentrisme, conservatisme», anche e soprattutto «l'image technobureaucratique des réalisations actuelles» della CEE (Les Européens, 1972). Il rimedio indicato dal documento non lasciava spazi a interpretazioni e suggeriva di seguire la strada delle elezioni a SUD, giudicate il mezzo più idoneo per avvicinare i cittadini europei alle istituzioni e interessarli alla vita della Comunità, favorendone la partecipazione politica. Le ragioni dell'interesse della Commissione nei confronti della riforma delle istituzioni e della percezione da parte dell'opinione pubblica europea del processo d'integrazione erano dovute soprattutto alla consapevolezza di dover ridurre le distanze fra l'opinione pubblica e la Comunità. Un altro motivo era legato a una congiuntura particolare, e cioè al passaggio che si stava verificando dall'integrazione negativa a quella positiva – e quindi dalla rimozione degli ostacoli al commercio e alla produzione all'attuazione di politiche e azioni comuni, come l'unificazione economica e monetaria (rapporto Werner) –, riguardo alla quale il PE avrebbe avuto un ruolo importante.

Tale abbrivio, incoraggiato dal presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, convinse i capi di Stato e di governo riuniti al vertice di Parigi (1974) a sbloccare la situazione e a prendere l'iniziativa affinché venissero organizzate il prima possibile le elezioni a SUD. Così il PE, invitato a riesaminare il progetto del 1960 (*Rapport Dehousse*) per formularne uno nuovo, approvò all'inizio del 1975 la relazione elaborata dal socialista olandese Schelto Patijn sulla convenzione che istituiva le elezioni dei membri del PE a SUD (Pasquinucci, 2013, pp. 175 ss.). Dopo aver superato alcune controversie in merito al numero dei deputati (fissato a 410) e sulla ripartizione dei

seggi tra gli Stati membri, il 20 settembre 1976 anche il Consiglio raggiunse l'accordo, approvò l'Atto di Bruxelles, base giuridica delle elezioni europee, e fissò le stesse a SUD per il 1978 (ivi, pp. 205 ss.). La data fu poi posticipata al giugno 1979, su richiesta del governo britannico. Naturalmente, durante il dibattito che precedette l'approvazione dell'atto si ripropose più volte il problema della normativa elettorale comune. La Convenzione Patijn aveva adottato principi poco vincolanti cui atternersi in vista della prima consultazione popolare e si era astenuta dal fissare criteri di uniformità, limitandosi a stabilire quelli generali (durata e incompatibilità del mandato, periodicità delle elezioni, ripartizione dei seggi tra Stati membri ecc.). Il compito di elaborare una procedura uniforme per le elezioni europee veniva così ancora una volta rinviata al PE; nel frattempo le procedure di voto sarebbero state disciplinate dalle disposizioni nazionali di ciascuno Stato membro.

Dagli anni Ottanta in avanti la questione della PEU fu più volte riproposta in vano dal PE, con una serie di progetti avanzati da Jean Seitlinger, Reinhold Bocklet, Karel De Gucht e Georgios Anastassopoulos. Infine, nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, si riuscì a superare l'ostacolo dell'uniformità, attuando una revisione dell'art. 138 CEE, con cui si proponeva in alternativa alla PEU di seguire principi comuni a tutti gli Stati membri (art. 190 TA). Tale approccio si rivelò più realistico e spinse nel 2002 il Consiglio a decidere di modificare l'Atto di Bruxelles per consentire, in vista del voto europeo programmato per il 2004, di organizzare le elezioni «conformemente a principi comuni a tutti gli Stati membri», che prevedessero un sistema elettorale unico (proporzionale a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale) e il divieto di cumulare i mandati di parlamentare europeo e nazionale (Pasquinucci, Verzichelli, 2004, pp. 43 ss.).

#### 4.3

### Elezioni europee e ruolo del Parlamento nella fase dell'integrazione positiva (1979-2014)

Dopo la ratifica dell'Atto di Bruxelles del 1976 vennero promulgate le leggi nazionali per organizzare il suffragio. Si trattò di un percorso travagliato e reso ancora più difficile dal clima di polemiche che si addensarono durante la preparazione delle prime elezioni europee. Esse furono particolarmente vivaci in Francia, in Gran Bretagna e in Danimarca, dove erano più forti le opposizioni di partiti antieuropei ed euroscettici. Ciononostante, fra il 7 e il 10 giugno 1979 i cittadini dei paesi comunitari furono chiamati alle urne per eleggere i propri rappresentanti per la prima volta dalla nascita delle Comunità europee.

Iniziava così, nel pieno dell'integrazione positiva, una nuova stagione di confronti, di lotte ma anche di collaborazioni tra il PE e le altre istituzioni europee, intesi tutti a promuovere il ruolo dell'assemblea come strumento di democratizzazione della Comunità, oltre che di partecipazione dei cittadini allo svolgimento della sua vita politica (cfr. Zagrebelsky *et al.*, 1979; Levi, Pistone, 1980). Il PE divenne così progressivamente sempre più un attore propositivo del processo di unificazio-

ne europea, influenzando sulle future riforme istituzionali e portando all'attenzione dell'agenda gli interessi comuni dei cittadini europei. Come infatti già aveva precisato nel 1969 Walter Hallstein (p. III),

un Parlamento europeo eletto direttamente non potrà accontentarsi, sul lungo periodo, di operare nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalla forma attuale del Trattato, ma emergerà la tendenza naturale ad ampliare tali competenze e a portarle a un livello corrispondente ai principi di una vera struttura democratica dei poteri pubblici in Europa (trad. mia).

La conferma di tale tendenza non si fece attendere, specie dopo le prime elezioni a SUD del PE. Come si è in parte anticipato in principio, il PE venne ad assumere fin dai trattati di Lussemburgo (1970) e Bruxelles (1975) un crescente peso politico, specie in materia di bilancio. Avviata la seconda legislatura eletta a SUD ed entrato in vigore l'AUE (1987), l'assemblea poté avvalersi della nuova procedura di parere conforme per l'ammissione di nuovi Stati membri e l'approvazione degli accordi di associazione e di ogni accordo che comportasse notevoli implicazioni per il bilancio (cfr. Dastoli, 2007). Oltre ad essa era stata introdotta anche la procedura di cooperazione, che consentiva al PE di apportare modifiche alle posizioni comuni del Consiglio – cui spettava comunque la decisione ultima – se prese con votazione a maggioranza, in materie come la libertà di stabilimento, le misure di armonizzazione, il ravvicinamento delle legislazioni, la semplificazione legislativa, il mutuo riconoscimento di qualifiche e i programmi di ricerca. Il potere legislativo del PE fu ulteriormente rafforzato nel 1992 dal Trattato di Maastricht. Grazie all'estensione della procedura di codecisione ad alcune materie del primo pilastro, il PE divenne colegislatore, ottenendo la parità di ruolo con il Consiglio nell'adozione degli atti comunitari. Tale conquista ha certamente rappresentato, nell'arco del lungo confronto fra Consiglio e Parlamento, uno dei risultati più sostanziali del difficile processo di democratizzazione interna dell'UE. La parità fra le due istituzioni infatti, rafforzata dall'estensione della procedura di parere conforme a nuovi settori, diede all'assemblea il potere di influenzare le decisioni del Consiglio. Allo stesso modo, l'altra concessione di Maastricht, il voto di investitura della Commissione, avrebbe più tardi offerto ai gruppi politici europei, dopo le riforme di Amsterdam e Lisbona, l'opportunità di avanzare alla carica di presidente dell'esecutivo comunitario un proprio candidato, condizionando di fatto le scelte del Consiglio nella nomina della Commissione, ora sottoposta a un vero e proprio voto politico di fiducia. Altre ancora sono state le conquiste del PE conseguite nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso. Con il TA si introduceva un certo grado di uniformità nella procedura elettorale, si estendeva il campo di applicazione della procedura di codecisione e si introduceva l'approvazione preventiva da parte del PE della nomina del presidente della Commissione, aumentando così il potere di controllo sull'esecutivo. Infine nel 2001, con il Trattato di Nizza, si allargava ulteriormente il campo di applicazione della procedura di codecisione.

Il resto della storia rientra nei fatti a noi più vicini: pochi mesi dopo Nizza, sulla scia dei tragici avvenimenti dell'11 settembre, si apriva a Laeken con la Convenzione (2001-03) il dibattito sull'avvenire dell'UE (Cartabia, 2002; Zagrebelsky, 2003), che

avviava una nuova fase di riforme (Clementi, 2003). Al trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (2004), uscito dalla Convenzione, seguirono poi gli esiti negativi dei referendum francese e olandese (2005), che arrestavano nuovamente il processo. Infine, la via delle riforme riprendeva a Lisbona (2007) per giungere a compimento con la ratifica di tutti gli Stati membri alla fine del 2009 e dare così i suoi primi frutti proprio in occasione delle ultime elezioni del PE. Tuttavia, contestualmente al moto continuo e incalzante del processo di revisione generale permanente dei trattati cominciato dall'AUE, vale la pena ricordare brevemente ancora un paio di proposte significative a favore del processo di democratizzazione interna della CE/UE. In particolare, dal 1979 il PE, acquisite una nuova dignità e una maggiore autonomia, cominciò a prendere consapevolezza delle proprie responsabilità grazie alla vivace attività promossa al suo interno da coloro che erano più coscienti del ruolo sovranazionale del Parlamento, e dunque della sua funzione politica. Tra le iniziative più rilevanti che spinsero il PE a riflettere sul proprio ruolo e ad avanzare progetti a favore di una federalizzazione della CE si deve ricordare quella di Altiero Spinelli, eletto eurodeputato nella prima legislatura (cfr. Spinelli, 1987). Egli fu promotore di un progetto di trattato istitutivo di una Unione europea con marcate caratteristiche federali che l'assemblea adottò nel 1984 (cfr. Spinelli, 1989, pp. 215-45). L'obiettivo del federalista italiano era quello di trasformare il neoeletto PE in un'assemblea costituente europea. Dieci anni più tardi, anche il socialista cristiano e federalista belga Fernand Herman (2006) avanzò nel corso della terza legislatura un nuovo progetto diretto a suggerire, seppur più cautamente del precedente, la redazione di una Costituzione per l'UE. Il progetto Herman però, elaborato in sede di Commissione per gli affari istituzionali, a differenza di quello Spinelli, non fu mai portato in aula per la discussione (Second Report, 1994); tuttavia anche questa iniziativa rappresentò un altro passo avanti nella direzione della rivendicazione del potere costituente del PE e servì da base per i lavori della Convenzione.

Passando oltre le conquiste del PE, occorre ora rileggerne la storia anche dal punto di vista delle organizzazioni politiche che si costituirono al suo interno. Solo così sarà possibile cogliere nel loro insieme tutti gli aspetti di quella partecipazione democratica che nel tempo ha consentito al Parlamento di divenire un attore della costruzione europea. Dunque, prima ancora di introdurre le novità più significative del TL riguardo a quegli strumenti che hanno recentemente consentito di alterare gli equilibri interistituzionali fra PE, Commissione e Consiglio, rivolgiamo la nostra attenzione al processo di europeizzazione dell'assemblea, che proprio in coincidenza delle elezioni del maggio 2014 ha mostrato una più marcata consapevolezza istituzionale.

#### 4.3.1. I GRUPPI POLITICI AL PARLAMENTO EUROPEO

Come si è detto, dopo le elezioni del 1979 i gruppi politici hanno gradualmente contribuito alla definizione di un sistema partitico di tipo transnazionale, strutturato sulle principali famiglie politiche europee. L'adozione del sistema proporzionale poi ha consentito anche ai gruppi più piccoli di ottenere una propria rappresentanza, nonostante il regolamento del PE scoraggiasse la disgregazione, incentivando formazioni di ampie dimensioni. Per favorire tale orientamento, venne previsto che i

gruppi venissero finanziati in maniera proporzionale alla presenza in Parlamento. Allo stesso modo, anche la composizione del personale amministrativo finiva per dipendere dalle dimensioni del gruppo e dalle lingue di lavoro utilizzate al suo interno. Per fare un esempio, nel 2012 i fondi destinati ai gruppi erano così suddivisi in base al peso politico di ciascuno: al Partito popolare europeo (PPE) andava circa il 37% del finanziamento, al gruppo dei socialisti e democratici (S&D) il 26%, ai liberali (ALDE) l'11,7%, ai verdi il 7,6%, ai conservatori (ECR) il 6,5%, alla sinistra unitaria europea (GUE/NGL) il 4,5%, così come agli euroscettici del Gruppo Europa della libertà e della democrazia (EFD), mentre ai non iscritti andava il 2,4%. Nel 2014 il 35% del bilancio del PE (circa 1,7 miliardi di euro) è stato destinato alle spese per il personale amministrativo afferente al Segretariato generale e ai gruppi politici, ai quali è andato un ulteriore 6% per finanziare attività e iniziative<sup>9</sup>. È quindi facile osservare come l'attività del PE sia stata fortemente caratterizzata dalla predominanza delle due principali formazioni, il gruppo cristiano-democratico e quello socialista, che nel corso degli allargamenti della CE/UE hanno ricevuto dai nuovi Stati membri un numero maggiore di adesioni. Se nel 1973 con l'ingresso del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda si è avuta la costituzione di un nuovo gruppo, formato da conservatori europei, specie danesi e britannici, con il secondo e terzo allargamento (1981 e 1986) si è registrato un ampliamento della compagine socialista – rafforzata dai membri del Partito socialista panellenico e dai socialisti dei partiti iberici – e di quella cristiano-democratica – che accolse gli esponenti del partito della Nuova democrazia greca. Infine dopo la caduta dei regimi comunisti si è accentuata la dicotomia destra/sinistra in seno al PE con l'ingresso del Partito dei democratici di sinistra, erede del Partito comunista italiano, nel raggruppamento socialista e con l'adesione al PPE del Partito socialdemocratico portoghese, dei conservatori britannici e di Forza Italia. Il rafforzamento delle tre formazioni principali è stato poi riconfermato anche nel corso della sesta legislatura, la prima a 25 Stati membri. Infatti, nonostante alcuni accorgimenti riguardo alla denominazione dei gruppi per raccogliere i partiti provenienti dall'Europa centro-orientale, i democratici-cristiani, i socialisti e i liberali arrivarono a totalizzare il 76% dei seggi a fronte del 74% della legislatura precedente.

In seguito alle riforme istituzionali varate dal TM, cui seguirono quelle del TA e del TN, i gruppi hanno coerentemente cercato di realizzare una maggiore coesione interna fra le delegazioni nazionali; circostanze che hanno inoltre consentito l'insorgere di un altro fenomeno rilevante come la progressiva riduzione della convergenza fra popolari e socialisti durante le votazioni in seduta plenaria. Infatti, con l'estensione dei settori nei quali era richiesta la maggioranza semplice per deliberare, questa vecchia prassi si è vieppiù attenuata, favorendo un dibattito politico più articolato e aperto fra destra e sinistra. Detto ciò, qui preme solo sottolineare l'importanza dei gruppi politici nel processo di democratizzazione della CE/UE. Tuttavia, dai pochi elementi riportati è già possibile cogliere quanto i gruppi abbiano contribuito a rafforzare il PE, beneficiando delle riforme istituzionali che di

9. Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00059f3ea3/Il-bilancio-del-Parlamento-europeo.html> (consultato il 30 settembre 2014).



volta in volta hanno accresciuto i poteri dell'assemblea. Se inizialmente questi si affermarono come strumenti di razionalizzazione dei lavori parlamentari, nel corso del processo di integrazione europea essi sono divenuti sempre più i soggetti politici principali delle dinamiche di competizione sovranazionale fra destra e sinistra in seno al PE, agevolando la prassi democratica del sistema politico comunitario.

#### 4.3.2. ALCUNE QUESTIONI APERTE RIGUARDO AL SUFFRAGIO

Nonostante il traguardo storico del 1979, che ha costituito un passo decisivo verso la formazione di una coscienza democratica europea, le elezioni a SUD hanno comportato anche alcune problematicità, mostrando i limiti del suffragio europeo. Anzitutto esse continuano a essere considerate dalla maggioranza dell'opinione pubblica dei paesi membri elezioni di secondo ordine rispetto a quelle nazionali, che al contrario continuano a suscitare più forti entusiasmi di partecipazione e maggiori aspettative riguardo alla possibilità di incidere sulle scelte politiche anche a livello comunitario. Questa etichetta, pur contestata da alcuni studiosi (cfr. Pasquinucci, Verzichelli, 2004), pare comunque essere ancora oggi quella più diffusa; da qui la necessità di darne conto. Alla base di tale discredito si pone l'idea che le elezioni europee siano una sorta di epifenomeno giacché dipendenti dalla dimensione politico-elettorale nazionale. L'analisi del voto europeo dimostrerebbe infatti la tendenza dell'elettorato a esprimere una sorta di "voto di sanzione" favorevole o contrario rispetto al governo nazionale in carica, piuttosto che un indirizzo europeo, suffragato da motivazioni di natura sovranazionale. Il recente voto italiano nell'ultima tornata europea, con il quale l'elettorato ha chiaramente espresso fiducia al governo Renzi, è solo l'ultimo esempio. A prescindere da quest'ultimo caso, l'esame delle campagne elettorali precedenti al 2014 mostrerebbe comunque la netta prevalenza di temi "domestici", con il risultato di impedire una reale europeizzazione delle elezioni comunitarie. Due sono le ragioni principali di tale comportamento elettorale. Da una parte i legami transnazionali tra i partiti politici, di cui sono espressione i programmi elettorali comuni, rimarrebbero assai tenui e comunque irrilevanti tanto per la definizione della strategia di raccolta del consenso da parte dei partiti quanto per l'orientamento dell'elettorato. Dall'altra, invece, la posta in palio, e cioè la composizione del PE, sarebbe considerata come si è detto ininfluyente dai cittadini, fatto che spiegherebbe pure la scarsa partecipazione elettorale.

La conseguenza più significativa ed evidente di tale approccio nei confronti delle elezioni europee è stato ed è l'astensionismo. Il problema merita quanto meno alcune osservazioni. Anzitutto non c'è alcun dubbio che esso sia un elemento caratterizzante delle elezioni comunitarie, come dimostrano i dati, anche quelli più recenti. Tra il 1979 e il 2004 l'affluenza alle urne è passata dal 63 al 45,6%, con una diminuzione costante, nonostante l'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale, a Cipro e a Malta. Anzi, la partecipazione dell'elettorato di alcuni nuovi paesi membri ha contribuito ad abbassare notevolmente la media dell'affluenza, come nel caso della Slovacchia (16,9%) e della Polonia (20,8%) nel 2009. Anche le ultime elezioni di maggio hanno confermato tale inclinazione, registrando un calo della partecipazione popolare (42,54%), seppur minimo rispetto alle precedenti (43%). Nel 2014 però, a fronte

di un forte astensionismo, in alcuni paesi si è alzata la soglia dell'affluenza grazie soprattutto alla partecipazione dei partiti euroscettici che, seppur scarsamente coordinati, hanno inteso portare a livello europeo il loro dissenso nei confronti dell'UE e delle sue politiche, come nel caso dello UK Independence Party (26,77% dei voti a fronte di un'affluenza nazionale del 35,6%), del Front National (24,86% a fronte del 42,43%) e del Movimento Cinque stelle (21,15% a fronte del 57,22%), per citare solo quelli più eclatanti. In ogni caso anche l'ondata euroscettica, costretta a canalizzarsi nell'alveo delle procedure istituzionali, può essere vista *a posteriori* come un passo involontario verso l'uropeizzazione del sistema elettorale. Ciò nondimeno, il calo continuo dell'affluenza alle europee rimane il segnale di un fenomeno più ampio, che vede nella diminuzione della partecipazione elettorale nazionale (presidenziali, politiche e amministrative) di tutti i paesi democratici una delle cause principali di tale tendenza. Anche per questo appare opinabile dedurre da essa la conferma decisiva della natura secondaria delle elezioni europee.

Resta comunque il fatto che la credibilità stessa del PE sembra richiedere interventi efficaci (tanto sul piano europeo che su quello nazionale) per sostenere la mobilitazione elettorale. Tuttavia, ciò è ipotizzabile solo nel quadro di un ripensamento complessivo del rapporto tra il centro (UE) e la periferia (Stati e attori subnazionali) che conduca, tra l'altro, a una maggiore politicizzazione e democratizzazione dell'Unione e, conseguentemente, all'attivazione di meccanismi di effettivo controllo e valutazione del processo decisionale dell'UE da parte dei cittadini e dei loro rappresentanti. Occorre in altre parole una maggiore trasparenza e una comunicazione più efficace a tutti i livelli fra gli attori politici, le istituzioni e i cittadini. In previsione delle elezioni del maggio 2014, il PE ha cercato di andare in questa direzione, avviando la campagna *Agire, reagire, decidere* per colmare in parte tali lacune<sup>10</sup>. Pare però che lo stimolo maggiore sia arrivato dalle novità introdotte dal TL, che hanno suscitato un più ampio coinvolgimento in seno ai gruppi politici, stimolando il dibattito pubblico e alzando conseguentemente il grado di attrito interistituzionale, come hanno recentemente dimostrato la scelta da parte del Consiglio di accettare il candidato indicato dal PPE alla presidenza della Commissione e le difficili audizioni sostenute dai nuovi candidati commissari di fronte al PE.

#### 4.3.3. LE ELEZIONI 2014: UNA NUOVA PAGINA POLITICA EUROPEA?

Le ragioni di tali conseguenze, nella direzione di una maggiore europeizzazione delle elezioni e di un ruolo più attivo e spiccato del PE nel confronto politico con le altre istituzioni, trova come si è detto le sue ragioni principali nelle modifiche introdotte dal TL. Anzitutto va detto che con le nuove disposizioni la procedura di nomina del presidente della Commissione, rimasta pressoché immutata, subisce però un'intromissione del PE. Il trattato infatti stabilisce un legame diretto tra i risultati delle elezioni europee e la scelta del candidato alla presidenza della Commissione.

10. Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20130905STO18724/html/Agire.-Reagire.-Decidere> (consultato il 27 novembre 2014).

In proposito, all'art. 17.7 del TUE si legge che dopo aver tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e aver effettuato le consultazioni appropriate,

il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.

Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta poi l'elenco delle altre personalità che propone come membri della nuova Commissione, la cui candidatura è suggerita dagli Stati membri e segue i criteri espressi nel trattato (art. 17.3 e 17.5 TUE). Dopo le varie audizioni sulla valutazione dei candidati da parte del PE – che non ha facoltà di respingere singolarmente –, il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti collettivamente a un voto di fiducia da parte del PE. In caso di approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. La formula adottata dal TL lascia però una certa ambiguità nella definizione di queste procedure. Infatti, da una parte il Consiglio europeo, cioè i governi nazionali, continuano come in passato a esercitare il potere di scelta del presidente della Commissione, ma nel far questo devono ora tener conto dei risultati delle elezioni europee; tuttavia, in ultima istanza spetta al PE eleggere il presidente della Commissione a maggioranza assoluta. L'indeterminatezza della procedura di designazione-nomina-elezione del presidente della Commissione ha quindi offerto ai gruppi politici più coesi l'occasione di avanzare spontaneamente un candidato, espressione del proprio indirizzo politico<sup>11</sup>. Per logica conseguenza quindi il gruppo politico del PPE, risultato primo agli scrutini, ha avanzato la candidatura del proprio aspirante alla presidenza della Commissione, Jean-Claude Juncker. L'ex presidente dell'Eurogruppo, che era stato designato candidato del PPE durante il congresso del partito, svoltosi a Dublino nel marzo 2014, ha ottenuto, dopo la vittoria dei popolari alle elezioni di maggio, il voto positivo del Consiglio europeo (26 voti su 28), inaugurando un altro primato: era infatti la prima volta che il presidente della Commissione veniva scelto a maggioranza qualificata dai capi di Stato e di governo e non all'unanimità; tale è stata la conseguenza del dissenso sollevato in sede di Consiglio dal primo ministro britannico David Cameron e da quello ungherese Viktor Orbán. Una forzatura che probabilmente si è verificata anche in ragione del fatto che il Consiglio non avrebbe potuto non tener conto del voto europeo nel nominare il futuro capo dell'esecutivo comunitario. Anche questa novità può essere interpretata come il segno di un cambiamento di equilibri all'interno delle istituzioni europee,

11. Ciascun gruppo politico, ad eccezione dell'EDF e dell'ECR, ha presentato i propri candidati alla presidenza della Commissione, inserendo i loro nomi sulle schede elettorali dei partiti afferenti. I popolari hanno indicato Jean-Claude Juncker, i socialisti e democratici hanno avanzato la candidatura di Martin Schulz. Guy Verhofstadt è stato indicato dall'ALDE, mentre José Bové e Ska Keller hanno rappresentato la scelta dei verdi. Infine, Alexis Tsipras ha raccolto il consenso del GUE/NGL.

che la crisi economica-finanziaria e di consenso dell'UE ha contribuito ad alterare per motivi contingenti. Ad ogni modo, Juncker è stato eletto dal PE il 15 luglio 2014 con 422 voti favorevoli, 250 contrari e 47 astenuti, aprendo una nuova stagione della politica europea (Bonvicini, 2014; Padoa Schioppa, 2014, pp. 517 ss.).

Alla lunga, tale sistema potrebbe generare una maggiore partecipazione dell'elettorato, invogliando gli stessi cittadini a votare per decidere, sia pure indirettamente, il nome del futuro presidente della Commissione. Il cambiamento messo in moto da questa nuova procedura ha certamente alterato gli equilibri interistituzionali e ha contribuito a conferire all'esecutivo europeo una valenza politica sostanziale, anche se non ancora qualitativamente rilevante. A questo punto il presidente della Commissione non è più un semplice tecnico, frutto di un compromesso tra i governi degli Stati membri, ma l'espressione della volontà del popolo europeo, sostenuta da una maggioranza politica all'interno del PE<sup>12</sup>.

Il PE è infatti il catalizzatore delle aspirazioni e delle istanze dei cittadini europei, del loro desiderio di prendere parte attiva alla costruzione del futuro dell'Unione, del proprio destino comune. Anche le voci euroscettiche quindi finiscono inevitabilmente per dare rilievo all'istituzione parlamentare europea, favorendo indirettamente la sua natura sovranazionale, il grado di europeizzazione delle elezioni europee e la strutturazione di un modello di partecipazione politica transnazionale. Un modello che può condizionare anche le formazioni politiche nazionali euroscettiche, spingendole nella direzione dell'aggregazione a livello europeo, non sempre coerente da un punto di vista ideologico, ma che trova nell'euroscetticismo un possibile collante. Di tal fatta appare l'alleanza fra il Movimento Cinque stelle e lo UK Independence Party, che per fare massa critica in seno al PE si sono riuniti nell'EPD, ribattezzato per l'occasione, al fine di soddisfare alcune istanze di democrazia partecipata del movimento italiano, Gruppo Europa della libertà e della democrazia diretta (EFDD). In altre parole, l'assemblea comune è l'organo di percezione dell'UE più sensibile agli umori dell'opinione pubblica continentale, deputata – specie in tempi di congiunture difficili – a raccogliere gli interessi, i malumori, le speranze, i disagi, le aspettative e le paure di milioni di europei e a emettere, una volta ricomposte al suo interno le diverse tensioni, la voce profonda dell'Europa. Per usare un'espressione cara a Jacques Delors, il PE è il luogo in cui risiede l'anima dell'Europa. Ancora nell'ottobre del 2010, rivolgendosi ad esso, l'ex presidente della Commissione ricordava come proprio «grazie al Parlamento europeo, una democrazia reale e pluralista non [fosse] più un concetto vuoto, ma [...] una realtà» (EP, 2010, trad. mia). Tra gli europei, sosteneva Delors, «ci vorrebbe una vera comprensione reciproca e non soltanto interessi comuni. Bisogna tenere viva questa fiamma» (Delors, 2010, p. 2). Delors pronunciava questo discorso all'inizio di un periodo di crisi economica e finanziaria che di lì a poco avrebbe seriamente minacciato il modello di sviluppo europeo, incrinando i successi dell'euro e aprendo la via all'euroscetticismo e all'an-

12. Sulle aspettative che un presidente della Commissione eletto dal PE alimenta riguardo agli equilibri interistituzionali cfr. Fabbrini, Micossi (2012, pp. 6 ss.). Sulla politicizzazione della Commissione cfr. il dibattito fra Grabbe, Lehne (2013) e Tortola (2014). Per ulteriori rilievi cfr. Ponzano, Hermanin, Corona (2012); Fabbrini (2013); Padoa Schioppa (2012).

tieuropeismo. Tuttavia, le sue parole suonano ancora oggi come un monito, specie alla luce del risultato complessivo delle ultime elezioni europee e del costituirsi della nuova Commissione, che si sta formando sotto gli auspici di una procedura rinnovata e su cui, rispetto alle altre volte, il voto del popolo europeo ha inciso con più evidenza. Rimane da vedere se il PE saprà cogliere l'opportunità del cambiamento, compiere uno scatto di orgoglio istituzionale e stimolare quella reciproca comprensione fra europei tanto necessaria oggi di fronte ai marosi della crisi economica e alle numerose sfide cui è soggetta l'Unione. Riuscirà l'Europa a ritrovare se stessa, la sua unità e la sua anima, anche grazie al nuovo Parlamento?

## Bibliografia

- ACT OF BRUXELLES (1976), *Act of Bruxelles Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage. Consolidated Version of the Act of 20 September 1976, as last Amended by Council Decision 2002/772/EC, Euratom of 25 June and 23 September 2002*, [http://www.cvce.eu/obj/act\\_concerning\\_the\\_election\\_of\\_the\\_members\\_of\\_the\\_european\\_parliament\\_by\\_direct\\_universal\\_suffrage\\_20\\_september\\_1976\\_consolidated\\_version\\_2002-en-3897868f-a751-4111-a799-e7c1fi811bac.html](http://www.cvce.eu/obj/act_concerning_the_election_of_the_members_of_the_european_parliament_by_direct_universal_suffrage_20_september_1976_consolidated_version_2002-en-3897868f-a751-4111-a799-e7c1fi811bac.html) (consultato il 30 settembre 2014).
- ANDOLLINA A. (a cura di) (1989), *Un sistema elettorale uniforme per le elezioni a suffragio diretto del parlamento europeo. Giornate europee di Perugia, atti della XV tavola rotonda*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- ATTINÀ F., LONGO F., PANEBIANCO S. (1995), *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, Cacucci, Bari.
- BARDI L. (1989), *Il parlamento della Comunità Europea. Legittimità e riforma*, il Mulino, Bologna.
- BARDI L., IGNAZI P. (2004), *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna.
- BATTISTA E. et al. (1960), *Vers l'élection directe de l'Assemblée parlementaire européenne*, Services des publications des Communautés Européennes 2516/2/60/2, Luxembourg, <http://aci.pitt.edu/33667/4/AI96.pdf> (consultato il 30 settembre 2014).
- BONVICINI G. (a cura di) (2014), *Il Parlamento Europeo per la nuova Unione*, Edizioni Nuova Cultura-IAI, Roma.
- BURBAN J.-L. (1979), *Le Parlement européen et son élection*, Bruylant, Bruxelles.
- CARAFFINI P. (2008), *Costruire l'Europa dal basso. Il ruolo del Consiglio italiano del Movimento europeo (1948-1985)*, il Mulino, Bologna.
- CARTABIA M. (2002), *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in "Quaderni costituzionali", 3, pp. 439-47.
- CLEMENTI F. (2003), *La Convenzione sull'avvenire dell'Europa: il mandato, l'organizzazione, i lavori*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, il Mulino, Bologna, pp. 23-30.
- DASTOLI P. V. (2007), *Chi ha paura del super-Stato europeo?*, in "Il Mulino", 56, pp. 727-40.
- DE GASPERI A. (2004), *L'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di M. R. De Gasperi, Morcelliana, Brescia.
- DELORS J. (2010), *L'Europa ha bisogno di un'anima*, intervista, 7 ottobre, [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20101006STO85428/20101006STO85428\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20101006STO85428/20101006STO85428_it.pdf) (consultato il 30 settembre 2014).

- DE MARCO E. (2009), *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. Bilancia, M. D'Amico (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, pp. 39-65.
- EP (2010), *European Parliament, Formal Sitting – 20<sup>th</sup> Anniversary of German Reunification*, speech of Jacques Delors, 6 October, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?intervention=1286447487388> (consultato il 30 settembre 2014).
- FABBRINI S. (2013), *The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parlamentarization of the European Union*, LUISS School of Government Working Papers, 9, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2423364](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2423364) (consultato il 16 giugno 2014).
- FABBRINI S., MICOSI S. (2012), *Sul futuro dell'Unione europea*, in "EuropEos", 1, pp. 1-18, [http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-28/Fabbrini\\_Micosi-EuropEos-Italia-13luglio-2012.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-28/Fabbrini_Micosi-EuropEos-Italia-13luglio-2012.pdf) (consultato il 16 giugno 2014).
- GIDDENS A. (2014), *Potente e turbolenza. Quale futuro per l'Europa*, il Saggiatore, Milano.
- GRABBE H., LEHNE S. (2013), *The 2014 European Elections: Why a Partisan Commission President Would Be Bad for the EU*, Centre for European Reform, [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy\\_commissionpres\\_11oct13-7937.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf) (consultato il 16 giugno 2014).
- GRAGLIA P. S. (2008), *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna.
- HALLSTEIN W. (1969), *Extrait du discours prononcé à Milan le février 1969*, in "Il Federalista", 11, 3-4, pp. 108-11.
- HERMAN F. (2006), *Europa Patria Mea. Chronique de 15 années de vie politique, économique et sociale européenne*, Didier Devillez, Bruxelles.
- LANDUYT A., PEDA D. (a cura di) (2000), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, 2 voll., il Mulino, Bologna.
- LE CHEMIN (2009), *Le chemin vers les élections directes du Parlement européen. Document établi à l'occasion du trentième anniversaire des premières Élections directes du Parlement européen (juin 1979)*, in "Les Cahiers du CARDOC", 4, Direction générale de la Présidence, Parlement Européen, Luxembourg, [http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/Elections\\_directes.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/Elections_directes.pdf) (consultato il 30 settembre 2014).
- LES EUROPÉENS (1972), *Les Européens et l'unification de l'Europe. Analyse des résultats d'une enquête menée dans les six pays de la Communauté européenne, juin 1972*, BAC 3/1974 (CEAB).
- LEVI L., MORELLI U. (a cura di) (2000), *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, CELID, Torino.
- LEVI L., PISTONE S. (a cura di) (1980), *L'elezione del Parlamento europeo e i programmi dei partiti*, Le Monnier, Firenze.
- MAJOCCHI L. V., ROSSOLILLO F. (a cura di) (1979), *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Guida, Napoli.
- MALANDRINO C. (a cura di) (2004), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Olschki, Firenze.
- MAMMARELLA G., CACACE P. (2009), *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari.
- MORELLI U. (2010), *Altiero Spinelli e l'azione federalista. Il sistema comunitario*, in Id. (a cura di), *Altiero Spinelli. Il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Giuffrè, Milano, pp. 145-77.
- ID. (2011), *Storia dell'integrazione europea*, Guccini, Milano.
- PADOA SCHIOPPA A. (2012), *Linee di riforma per la nostra Europa*, in "Il Mulino", 61, pp. 497-506.

- ID. (2014), *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, il Mulino, Bologna.
- PASQUINUCCI D. (2013), *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, FrancoAngeli, Milano.
- PASQUINUCCI D., VERZICHELLI L. (2004), *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, il Mulino, Bologna.
- PISTONE S. (a cura di) (1992), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, Jaca Book, Milano.
- ID. (a cura di) (1996), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, PIME, Pavia.
- PONZANO P., HERMANIN C., CORONA D. (2012), *The Power of Initiative of the European Commission, A Progressive Erosion?*, preface by A. Vitorino, in "Notre Europe - Study & Research", 89, [http://www.notre-europe.eu/media/commission\\_power\\_of\\_initiative\\_ne\\_feb2012.pdf?pdf=ok](http://www.notre-europe.eu/media/commission_power_of_initiative_ne_feb2012.pdf?pdf=ok) (consultato il 16 giugno 2014).
- RAPPORT (1960), *Rapport général de Fernand Dehousse, président du groupe de travail pour les élections européennes, relatif au Projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, soumis à l'Assemblée le 30 avril 1960*, [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_general\\_de\\_fernand\\_dehousse\\_membre\\_de\\_l\\_assemblee\\_parlementaire\\_europeenne\\_30\\_avril\\_1960-fr-89c2a74e-fb16-4b7f-b796-d3759876ddfe.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_general_de_fernand_dehousse_membre_de_l_assemblee_parlementaire_europeenne_30_avril_1960-fr-89c2a74e-fb16-4b7f-b796-d3759876ddfe.html) (consultato il 30 settembre 2014).
- RAPPORT VEDEL (1972), *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen du 25 mars 1972*, [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_vedel\\_25\\_mars\\_1972-fr-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfeaf12a.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972-fr-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfeaf12a.html) (consultato il 30 settembre 2014).
- REYNAUD P. (1948), *Intervention au congrès de l'Europe à La Haye, 8 mai 1948*, [http://www.cvce.eu/obj/intervention\\_de\\_paul\\_reynaud\\_au\\_congres\\_de\\_l\\_europe\\_la\\_haye\\_8\\_mai\\_1948-fr-e2e9be70-96ce-4892-b0cb-ad428703bd54.html](http://www.cvce.eu/obj/intervention_de_paul_reynaud_au_congres_de_l_europe_la_haye_8_mai_1948-fr-e2e9be70-96ce-4892-b0cb-ad428703bd54.html) (consultato il 30 settembre 2014).
- ROLLÉ N. (2001), *La procedura elettorale uniforme per l'elezione del Parlamento Europeo*, Seam, Roma.
- SECOND REPORT (1994), *Second Report of the Committee on Institutional Affairs on the Constitution of the European Union (9 February 1994)*, [http://www.cvce.eu/content/publication/2005/1/6/b198b297-f3aa-418d-a495-7b0cd9c85d71/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/1/6/b198b297-f3aa-418d-a495-7b0cd9c85d71/publishable_en.pdf) (consultato il 30 settembre 2014).
- SPINELLI A. (1987), *Discorsi al Parlamento europeo: 1976-1986*, a cura di P. V. Dastoli, il Mulino, Bologna.
- ID. (1989), *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, il Mulino, Bologna.
- TORTOLA P. D. (2014), *Integration Theory and the Future of the European Union*, CSF Research Paper, [http://www.csffederalismo.it/attachments/2678\\_CSF-RP\\_Tortola\\_Integration-theory-future-EU\\_July2014.pdf](http://www.csffederalismo.it/attachments/2678_CSF-RP_Tortola_Integration-theory-future-EU_July2014.pdf) (consultato il 3 luglio 2014).
- UNA ELEZIONE PER L'EUROPA (1969), *Una elezione per l'Europa. Esposizione del significato e dei problemi del disegno di legge di iniziativa popolare per l'elezione unilaterale diretta dei delegati italiani al Parlamento europeo*, a cura della Commissione italiana del MFE, in "Il Federalista", 11, 3-4.
- ZAGREBELSKY G. (a cura di) (2003), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari.
- ZAGREBELSKY G., RONZITTI N., TIZANO A., GIARDINA A., VINCI E. (1979), *Parlamento europeo, forze politiche e diritti dei cittadini*, FrancoAngeli, Milano.