

lacittadinanzaeuropea^{online}

Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea

Anno 2024

Numero 1
(Gennaio-Aprile)

lacittadinanzaeuropea^{online}

Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea

Anno 2024

Numero 1
(Gennaio-Aprile)

Consiglio Scientifico/Scientific Council

Francisco Aldecoa Luzárraga, Guido Alpa, Domenico Amirante, Fulvio Attinà, Paola Bilancia, Roberto L. Blanco Valdés, Giuseppe Bronzini, Paolo Cappellini, Sabino Cassese, Giuseppe Cataldi, Giovanni Cazzetta, Omar Chessa, Bartolomé Clavero, Floriana Colao, Pietro Costa, Virgilio Dastoli, Maria D'Arienzo, Guerino D'Ignazio, Thomas Duve, Giorgio Fontana, Luigi Ferrajoli, Francesco Fimmanò, Ricardo M. Freire Soares, Stefano Giubboni, Tania Groppi, Jean-Louis Halperin, Lucien Jaume, Luigi Lacché, Jorge Lozano Miralles, Alberto Lucarelli, Maria Luisa Maniscalco, Marc Maresceau, Giuseppe Martinico, Marco Mascia, Luca Mezzetti, Laura Montanari, Leonardo Morlino, Giovanni Moschella, Ulrike Müßig, Giulio Napolitano, Vittorio Emanuele Parsi, Yves Petit, Julio Pinheiro Faro, Calogero Pizzolo, Elise Poillot, Oreste Pollicino, Lia Pop, Daniela Preda, Diego Quaglioni, Paolo Ridola, Roberto Romboli, Lucia Serena Rossi, Antonio Ruggeri, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Carmela Salazar, Ingo Wolfgang Sarlet, Luca Scuccimarra, Jo Shaw, Pierre Serrand, Alessandro Somma, Bernardo Sordi, Antonino Spadaro, Claudia Storti, Antonio Tizzano, Ferdinando Treggiari, Chiara Tripodina, Michel Troper, Vincenzo Zeno Zencovich, Fabio Zucca

Comitato Direzione/Directors board

Direttore/Chief Editor

Luigi Moccia

Co-Direttori/Co-Editors

Francisco Balaguer Callejón, Silvio Gambino, Stéphane Pierré-Caps

Comitato Editoriale/Editorial Board: Curatori di area - Area editors

Comparazione e integrazione giuridica: Katia Blairon, Ermanno Calzolaio, Salvatore Casabona, Giampaolo Gerbasi, Salvatore Mancuso, Antonello Miranda, Alessandra Pera, Laura Vagni

Diritto costituzionale e pubblico: Augusto Aguilar, Giuseppe Campanelli, Gianluca Famiglietti, Alberto Randazzo, Alessio Rauti

Diritto internazionale e tutela internazionale dei diritti umani: Celeste Chiarello, Michele Corleto, Marco Fasciglione, Vasco Fronzoni, Diego Praino, Natale Rampazzo, Valentina Rossi

Diritto privato: Maria Caterina Baruffi, Mirzia Bianca, Laura Carpaneto, Giovanna Chiappetta, Iliara Queirolo, Adele Pastena, Francesco Pesce

Istituzioni e politiche UE: Massimo Fragola, Paolo Ponzano, Raffaele Torino

Politica comparata e Relazioni internazionali: Emidio Diodato, Iole Fontana, Daniela Irrera, Francesco Olmastroni, Francesco Raniolo

Storia dell'integrazione europea: Luca Barbaini, Antonella Braga, Raffaella Cinquanta, Stefano Dell'Acqua, Giorgio Grimaldi

Storia e teoria del diritto: Eliana Augusti, Riccardo Cavallo, Riccardo Ferrante, Marco Fioravanti, Loredana Garlati, Adolfo Giuliani, Massimiliano Gregorio, Anna Gianna Manca, Marco Miletto, Luigi Nuzzo, Mario Piccinini, Carlo Sabbatini, Irene Stolzi, Monica Stronati, Carmelo Elio Tavilla, Chiara Maria Valsecchi, Cristina Vano

Comitato di Redazione/Editorial Team

Ugo Adamo, Anna Alberti, Roberta Allocca, Giovanni Barozzi Reggiani, Giuseppe Barra Caracciolo, Giulia Battaglia, Bruno Brancati, Fabiana Briganti, Chiara De Capitani, Armando De Crescenzo, Claudio Di Maio, Valentina Faggiani, Anna Fazzini, Alessia Fusco, Antonello Lo Calzo, Greta Massa Gallerano, Giuseppe Mecca, Lucia Miglietti, Alessandro Nato, Walter Nocito, Marianna Pace, Flora Pirozzi, Valentina Pupo, Fernando Puzzo, Martina Rubino De Ritis, Valeria Tarditi, Sirio Zolea

editore Centro Altiero Spinelli, c/o ME-Italia, via Angelo Brunetti, 60, 00186 Roma numero 1/2024, pubblicato nel mese di aprile 2024

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



Indice

Parte I

saggi e contributi

Maria Luisa MANISCALCO <i>Conflitti e transizioni geopolitiche nel mondo post-occidentale</i>	1
Silvio GAMBINO <i>Repubblica delle autonomie e (problematiche di effettività dei) diritti sociali, fra riforme costituzionali (del Tit. V), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione</i>	19
Ermanno CALZOLAIO <i>From data property to data access and back again? Comparative remarks on the EU Data Act</i>	43
Daniela PREDA <i>Il Parlamento europeo e i suoi poteri: alcune osservazioni storiche</i>	53

Parte II

rubriche

Vasco FRONZONI <i>"7 Ottobre 2023", sicurezza, esistenza e resistenza in Medio Oriente: un'analisi a partire dal gihad</i>	1
Ugo ADAMO <i>Una questione (anche) di tempi: la Corte costituzionale italiana e i suoi organi eligenti (fine 2023 - inizio 2024)</i>	11
Andrea LOLLO <i>Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi</i>	21
Luca BARBAINI, <i>L'Europa nella prospettiva di "Études" e di "Esprit" dalla fine della seconda guerra mondiale ai primi anni Cinquanta</i>	33
Rita Daila COSTA <i>Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna</i>	53
Nicoletta PATTI <i>Il ruolo del partenariato pubblico-privato dopo il Next Generation EU: un raffronto comparatistico tra Italia e Grecia</i>	65

Il Parlamento europeo e i suoi poteri: alcune osservazioni storiche

Daniela PREDA*

Sommario: 1. Alle origini del Parlamento europeo 2. Il Parlamento europeo eletto 3. Prospettive di riforma

1. Alle origini del Parlamento europeo

Le elezioni del Parlamento europeo (PE) ci appaiono talora anomale: manca una legge elettorale europea; mancano liste transnazionali e partiti effettivamente europei con programmi realmente comuni, che possano farsi tramite tra i cittadini europei e l'azione di governo; le campagne elettorali e il dibattito politico-culturale si svolgono prevalentemente su temi nazionali. Una delle ragioni principali della deformazione in senso nazionale dell'appuntamento quinquennale tra i cittadini e l'Europa è dovuta al fatto che l'organo eletto con il voto popolare – e pertanto dotato della massima legittimazione democratica a livello europeo – non dispone ancora di tutti i poteri che discendono dal principio della sovranità popolare. Di conseguenza, il circuito vitale tra le attese della società civile e la rappresentanza politica non è ancora stabilito in maniera efficace.

Eppure molta strada è stata percorsa dall'avvio delle prime Comunità a oggi.

L'idea di creare un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto nasce nell'immediato secondo dopoguerra e costituisce un punto fermo praticamente di tutti i progetti di costituzione continentale elaborati negli anni Quaranta dagli europeisti¹.

Gli autori dei primi Trattati europei non diedero tuttavia all'Assemblea – che dal 1962 prese il nome di Parlamento europeo – un ruolo importante tra le istituzioni comunitarie, assegnandole una funzione puramente consultiva. Tra le istituzioni della prima Comunità europea – la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), entrata in vigore nel 1952 – venne creata un'Assemblea comune², composta da membri dei singoli parlamenti nazionali, che prefigurava nella mente di Monnet una prima bozza di legislativo europeo, ma che di fatto era praticamente priva di poteri. Riunendosi una volta all'anno (ma questa regola sarebbe stata interpretata in maniera estensiva, portando già a partire dal 1953 a quattro riunioni annuali), essa poteva solo votare una mozione di censura sul rapporto annuale dell'Alta Autorità e presentare a quest'ultima delle interrogazioni. L'art. 21 del Trattato prevedeva che gli Stati membri avessero la facoltà di eleggere i loro deputati a suffragio universale diretto, con la procedura che avessero ritenuto più opportuna.

Il problema di non creare solo amministrazioni comuni, pena l'involuzione della costruzione europea in strumento di oppressione, ma di attribuire dei poteri al legislativo europeo, creando un'Assemblea europea alla quale fossero affidati i poteri a cui le Assemblee nazionali avrebbero

* Professore ordinario in Storia Contemporanea, Università di Genova

¹ Mi sia consentito al riguardo di rimandare al mio saggio *L'élection directe du Parlement Européen: les prémisses*, in . F. Molina Del Pozo (cur.), *L'Union européenne à l'aube d'un nouveau siècle, Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Madrid, 1997, pp. 461-470.

² S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della Ceca e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, 2016.

rinunciato e che avrebbe avuto l'autorità di esercitarli in maniera analoga ai parlamenti nazionali³, fu posto in maniera forte già da De Gasperi, nell'autunno 1951, in connessione con il tentativo di creare una Comunità europea della difesa (CED)⁴. La costituzione di un'Assemblea europea eletta su base democratica era prevista dall'art. 38 del progetto di trattato della CED, che affidava contestualmente all'Assemblea stessa il compito di studiare "i poteri di cui dovrebbe essere investita tale Assemblea"⁵, avviando così una sorta di processo costituente. Il successivo progetto di Statuto dell'Assemblea *ad hoc*, presentato nel marzo 1953, prevedeva la creazione di un Parlamento composto di due Camere: la Camera dei popoli, eletta e formata da deputati che rappresentavano la globalità dei popoli della Comunità, e la Camera degli Stati. Una legge della Comunità avrebbe provveduto a fissare i principi del sistema elettorale⁶.

Il progetto di Comunità politica europea sarebbe caduto, parallelamente all'affossamento della CED, ma il problema di colmare quello che a fine anni Settanta sarebbe stato chiamato dal politologo David Marquand⁷ il deficit democratico era destinato ad aumentare, con il progressivo trasferimento delle competenze nazionali alle istituzioni comunitarie e la parallela perdita dei poteri di controllo politico dei parlamenti nazionali, rimanendo al centro del dibattito politico sino ai nostri giorni. Parallelamente, con l'approfondirsi dell'integrazione europea sono mutati anche il ruolo, la composizione e la funzione del Parlamento europeo⁸.

I Trattati di Roma firmati nel marzo 1957 sancivano la costituzione di un'Assemblea parlamentare, composta da delegati dei Parlamenti nazionali, a cui erano attribuiti poteri di controllo politico dell'attività della Commissione della Comunità economica europea (CEE), così come della Commissione dell'Euratom. Gli articoli 144 della CEE e 114 di Euratom prevedevano la possibilità di votare una mozione di censura non soltanto sul rapporto annuale, come previsto dal Trattato CECA, ma anche sulla gestione della Commissione, che poteva essere chiamata in qualsiasi momento a rispondere del proprio operato e poteva essere sfiduciata con il voto dei 2/3 dell'Assemblea. Nessun potere invece era attribuito all'Assemblea nei confronti del Consiglio, ovvero della massima autorità decisionale della Comunità, nei confronti del quale essa vantava solo un inefficace potere consultivo, non essendo il Consiglio vincolato ad alcun parere. Era quindi difficile e raro che il Consiglio tenesse conto dei pareri del Parlamento.

A Roma, a fronte di un ampio allargamento delle competenze comunitarie, l'eventuale ampliamento dei poteri degli organi sovranazionali era previsto non come una meta prefissata né come una premessa assiomatica, ma piuttosto come un'esigenza alla quale i Governi dei Sei Paesi avrebbero dato soddisfazione nel momento in cui il meccanismo del mercato comune lo avesse richiesto⁹. Pur potendo godere di una non trascurabile rappresentatività democratica, l'Assemblea non poteva quindi esercitare quel ruolo di espressione e formazione dell'opinione pubblica che le è proprio, a causa della limitatezza dei suoi poteri.

³ Il problema fu posto per la prima volta in maniera chiara dalla delegazione italiana alla Conferenza della CED durante la riunione del 9 ottobre 1951. *Aide-mémoire de la délégation italienne*, in Archivi storici dell'Unione Europea (ASUE), carte Ivan Matteo Lombardo (IML), b. «CED. Negoziati Conferenza» e b. «Riunioni capi delegazione. Proposte varie delegazioni».

⁴ Discorso di De Gasperi all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, 10 dicembre 1951, in M. R. De Gasperi (cur.), *De Gasperi e l'Europa*, Brescia, 1979, p. 119.

⁵ *Verbale della riunione dei sei ministri degli Esteri della Conferenza dell'esercito europeo avvenuta a Strasburgo l'11 dicembre 1951*, in L. V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Napoli, 1979, p. 177. Il verbale, reperibile in forma manoscritta in ASUE, c. IML, b. «CED. Delegazione italiana», fu pubblicato per la prima volta da M. Albertini, *La fondazione dello Stato federale europeo*, in *Il Federalista*, 1/1977, XIX.

⁶ Cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1994.

⁷ D. Marquand, *Parliament for Europe*, Londra, 1979, p. 64.

⁸ B. Rittberger, *Building Europe's Parliament Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford, 2007.

⁹ Introduzione di Luigi V. Majocchi a L. V. Majocchi (cur.), *Messina quarant'anni dopo. Il rilancio europeo e l'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, 1996.

L'art. 138 del Trattato CEE e l'art. 108 del Trattato Euratom prevedevano l'elezione a suffragio universale diretto dell'Assemblea, senza tuttavia specificarne i tempi. Costituitasi il 19 marzo 1958 sotto la presidenza di Robert Schuman, il 22 ottobre l'Assemblea parlamentare europea nominava in seno alla Commissione per gli Affari Politici un Gruppo di lavoro, presieduto da Fernand Dehousse, al fine di elaborare proposte sui modi per dare esecuzione alle disposizioni previste dall'art. 138¹⁰. Il Gruppo metteva a punto un "Progetto di Convenzione sulla elezione dell'Assemblea parlamentare europea a suffragio universale", approvato dalla Commissione per gli Affari politici nel maggio 1960 e trasmesso ai Consigli delle tre Comunità il mese successivo. Il progetto, che prese il nome di Progetto Dehousse, affermava il diritto dei cittadini di partecipare alla costruzione dell'Europa e prefigurava la Comunità politica come esito dell'integrazione economica. Giunto al Consiglio dei ministri, tuttavia, sarebbe stato di fatto accantonato.

In questa situazione apparentemente congelata, il Parlamento europeo ha cercato comunque in diversi modi di estendere i propri poteri¹¹. Inizialmente, ha ottenuto che la Commissione offrisse la sua consultazione facoltativa su tutte le sue proposte e che il Consiglio procedesse a tali consultazioni. In seguito, ha ottenuto un aumento dei suoi poteri di bilancio in relazione all'attuazione della politica agricola e alla creazione dell'unione doganale, che ha sollevato il problema del controllo politico delle risorse proprie della Comunità.

Superata la soglia dell'unione doganale, i Trattati finanziari dell'aprile 1970¹² e del 1975¹³, hanno consentito al Parlamento europeo di acquisire alcuni diritti di concertazione di bilancio insieme al Consiglio¹⁴. Non si è trattato di un risultato scontato. L'aumento dei poteri del Parlamento europeo, auspicato da Italia e Paesi Bassi, era infatti osteggiato dal Presidente francese Pompidou, mentre la Germania manteneva un atteggiamento flessibile. Fu il ministro degli Esteri belga Pierre Harmel, a proporre un compromesso¹⁵: il Parlamento avrebbe esercitato il controllo sul bilancio, che il Consiglio s'impegnava a non modificare; inoltre, terminata la fase transitoria, le spese sarebbero state divise tra obbligatorie e non obbligatorie¹⁶. Il Parlamento avrebbe avuto potere decisionale solo su queste ultime, circa il 16% del bilancio totale, nonché il diritto di rigetto totale del bilancio.

Con il deterrente ultimo di sfiduciare la Commissione, si trattava dell'unico potere significativo del Parlamento, che poteva proporre emendamenti al bilancio per l'agricoltura e la spesa per l'azione esterna con il sostegno di una maggioranza qualificata. Gli emendamenti ad altre voci sarebbero passati in assenza di un voto contrario a maggioranza qualificata, a condizione che il Parlamento rispettasse la totalità del bilancio presentato dal Consiglio. Il Parlamento poteva, in seconda lettura, respingere la versione riproposta dal Consiglio con una maggioranza dei 2/3. In questo modo, il Parlamento europeo riusciva a garantire che il suo ruolo non fosse esclusivamente consultivo, pur non potendo ancora esercitare un'influenza significativa sul contenuto delle leggi europee.

Alla fine degli anni Settanta, in conflitto con il Consiglio e procedendo nella politica dei piccoli passi, il Parlamento ha cercato di aumentare il margine di manovra di cui disponeva attraverso un

¹⁰ Cfr. F. Dehousse, *L'Europa dei popoli*, in Consiglio italiano del Movimento europeo (cur.), *Eleggiamo il Parlamento europeo*, Roma, 1963.

¹¹ P. Ponzano, *60 ans de relations interinstitutionnelles*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 1/2018, pp. 101-121.

¹² Il Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970 sanciva il passaggio alle risorse proprie e, contestualmente, un primo allargamento dei poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio.

¹³ Il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 rafforzava i poteri del PE in materia di bilancio.

¹⁴ A. De Feo, *History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament*, Part II, *The non-elected Parliament, 1957-1978*, European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508, 2015.

¹⁵ M. E. Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il Vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, 2004, p. 91.

¹⁶ Il Trattato del 1970 ha suddiviso le spese tra obbligatorie, che la Comunità aveva l'obbligo contrattuale di pagare in quanto "spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma" (articolo 272, paragrafo 4 CE), e non obbligatorie. Cfr. Dipartimento tematico Affari di bilancio, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, *La storia del bilancio dell'UE*, PE 636.475, maggio 2019.

aumento delle cosiddette spese non obbligatorie¹⁷. Nel 1978, il PE ha adottato in prima lettura un bilancio superiore al tasso massimo di spesa.

Una svolta importante nella direzione di far partecipare i popoli stessi alla costruzione europea, mediante la scelta dei loro rappresentanti, sarebbe avvenuta a metà anni Settanta: dapprima con la dichiarazione del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 in cui, riconoscendo che il PE dovesse essere associato alla costruzione dell'unione europea, si chiedeva di passare al più presto possibile all'elezione a suffragio diretto; poi, con la decisione del Consiglio europeo di Roma, presieduto da Aldo Moro nel dicembre 1975 a Palazzo Barberini, di indire le prime elezioni europee nel periodo maggio-giugno 1978. La data definitiva sarebbe stata fissata al Consiglio europeo di Copenaghen, nell'aprile 1978, parallelamente alla decisione di creare una zona di stabilità monetaria europea. La decisione fu molto controversa. L'elezione a suffragio universale era infatti giudicata da molti inutile e fors'anche controproducente, se non addirittura contraria ai più elementari principi democratici, dal momento che si trattava di eleggere un Parlamento privo di potere. A livello governativo era diffuso il timore che le elezioni potessero modificare gli equilibri tra le istituzioni europee¹⁸, preconizzando l'instaurazione progressiva di un regime incentrato sull'assemblea comunitaria, con la riduzione del Consiglio a una seconda Camera legislativa.

Al contrario, l'elezione diretta del Parlamento europeo era associata dai movimenti per l'unità europea alla richiesta dei poteri concreti che l'assemblea avrebbe potuto acquisire dopo il voto, in forza della propria rappresentatività, consentendo l'avvio di iniziative di grande rilevanza per il processo di costruzione comunitaria. I federalisti italiani guidati da Mario Albertini, che pure nel 1961 aveva criticato pesantemente il Progetto Dehousse in virtù del mancato collegamento tra la proposta dell'elezione diretta del PE e l'assenza di interventi per accrescerne i poteri¹⁹, avviavano a partire dal 1967 una Campagna per le elezioni unilaterali dirette del Parlamento europeo, convinti che queste avrebbero aperto la strada alla formazione del potere politico federale europeo e forgiare un nuovo cittadino dalla duplice lealtà e appartenenza, statale ed europea²⁰. La Campagna sfociava nella presentazione al Senato, presieduto da Amintore Fanfani, l'11 giugno 1969, di un progetto di legge di iniziativa popolare, da parte di una delegazione guidata dal presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo, Giuseppe Petrilli²¹. Nel 1970, su suggerimento di Altiero Spinelli che era divenuto Commissario europeo nel giugno di quell'anno, il MFE adottava un "Piano d'azione per la democratizzazione del Parlamento europeo, per l'elezione diretta dei suoi membri a suffragio universale e per la fissazione delle sue missioni e competenze"²². Spinelli era convinto che le elezioni europee avrebbero permesso una fortissima mobilitazione degli interessi e dei sentimenti favorevoli all'unità europea, trasformandoli da energie latenti in forze politiche vive. A sua volta, il Comitato Monnet chiedeva in un Memorandum del settembre 1973 l'elezione del Parlamento europeo e il rafforzamento dei suoi poteri. Giuseppe Petrilli, durante un convegno sul tema "L'unione economica e il problema della moneta europea"²³ organizzato dal CIME a Roma, il

¹⁷ P. Ponzano, *60 ans de relations interinstitutionnelles*, cit.

¹⁸ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, 2017.

¹⁹ Scriveva Albertini, con riferimento al Progetto Dehousse: "Non ha senso (...) proporre di mettere in moto il meccanismo della sovranità europea, proporre di eleggere i rappresentanti del «popolo europeo», e dar loro il solo «potere» di rivolgere delle preghiere ai governi nazionali". Se si facessero le elezioni, aggiungeva, esse "darebbero luogo ad una farsa; una campagna elettorale nella quale i candidati dovrebbero promettere agli elettori: «Se mi eleggerete, dirò questo o quest'altro a chi ha il potere di farlo». E concludeva in maniera sferzante: "Dopo elezioni come quelle proposte dagli «europeisti», e l'esperienza del fatto che continuerebbero a comandare i governi nazionali, l'Europa affogherebbe nel ridicolo". M. Albertini, *Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo*, in *Il Federalista*, III (2)/1961.

²⁰ L. V. Majocchi, *L'azione per il riconoscimento del diritto di voto europeo*, in S. Pistone (cur.), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, 1996.

²¹ P. Caraffini, *Un grand commis e la dimensione internazionale: Giuseppe Petrilli e il processo di integrazione europea (1950-1989)*, Milano, 2015.

²² Il Piano è stato pubblicato in L. Levi, S. Pistone (cur.), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, 1973, pp. 346-352.

²³ Gli Atti del convegno sono raccolti in Movimento europeo e Movimento federalista europeo (cur.), *L'unione economica e il problema della moneta europea. La moneta come elemento di divisione o di unità dell'Europa*, Milano, 1978.

17-18 giugno 1977, a cui avevano partecipato Giulio Andreotti, Valéry Giscard d'Estaing e Leo Tindemans, affermava che l'approccio funzionalistico sotteso all'integrazione monetaria avrebbe dovuto essere completato con un'efficace riforma delle istituzioni. Nel settembre 1978, avrebbe sostenuto la necessità di legare l'obiettivo dell'unione economica e monetaria con le elezioni dirette del Parlamento europeo e con la creazione di un esecutivo europeo dotato di un potere autonomo di spesa. Ciò avrebbe potuto avvenire attraverso la contemporanea decisione di prevedere una data certa di avvio dell'unificazione monetaria e di aumentare il bilancio della Comunità, come era previsto dal Rapporto McDougall, dall'allora 0,7% del PIL comunitario al 2,5%.

2. Il Parlamento europeo eletto

L'idea che il Parlamento eletto potesse accelerare la spinta all'Unione era diffusa anche tra gli uomini di governo. Al Consiglio europeo di Roma del 1975, Aldo Moro sosteneva che per creare una vera integrazione europea occorresse avvicinare il Parlamento europeo alla volontà popolare²⁴. Willy Brandt, nel 1976, invitava il Parlamento europeo a diventare "la voce dell'Europa", considerandolo come una "assemblea costituente permanente dell'Europa"²⁵.

Dal 7 al 10 giugno 1979, 180 milioni di cittadini degli allora nove paesi della Comunità erano per la prima volta chiamati alle urne per eleggere 410 deputati del PE, alla cui presidenza veniva eletta la francese Simone Veil²⁶. Se l'elezione diretta veniva identificata come espressione di una cittadinanza europea matura e responsabile, permaneva tuttavia la contraddizione tra l'importanza dell'Assemblea in termini di rappresentatività e di controllo democratico e la limitatezza dei poteri di fatto ad essa devoluti²⁷.

Dopo le elezioni del giugno 1979, tuttavia il Parlamento eletto dimostrava immediatamente una rinnovata volontà di iniziativa politica, volta in particolare a rafforzare il proprio ruolo nei confronti del Consiglio dei ministri. Il banco di prova della nuova capacità d'azione del PE era rappresentato dal voto sul bilancio. Forte della nuova legittimità politica derivante dalla sua elezione diretta, il Parlamento europeo respingeva per la prima volta, su iniziativa di Altiero Spinelli²⁸, il progetto di bilancio per il 1980, innescando uno scontro fra il Parlamento e il Consiglio sull'ammontare e sulla qualità delle spese del bilancio per l'anno successivo. La conclusione frustrante per il Parlamento rendeva tuttavia palese il ruolo quasi esclusivamente consultivo dell'Assemblea e la necessità di riformare le istituzioni affinché la Comunità potesse affrontare con efficacia le nuove sfide interne e internazionali. Ciò confermava in Spinelli l'idea di lanciare un appello ai parlamentari europei per un'iniziativa costituente, dando il via all'azione che avrebbe condotto, nel giro di pochi mesi, alla

²⁴ G. Gramaglia, *Come Aldo Moro partecipò al processo d'integrazione europea*, in "In Terris. La voce degli ultimi", 9 maggio 2023.

²⁵ Discorso di Brandt al Congresso dell'Europa organizzato dal Movimento europeo, Bruxelles 5-7 febbraio 1976, in *L'Unità europea*, III (25)/1976, pp. 9-12.

²⁶ Deportata a diciassette anni nei campi di sterminio nazisti perché ebrea, Simone Veil rappresentava il simbolo della speranza e della riconciliazione. Cfr. S. Veil, *Solo la speranza lenisce il dolore*, Milano, 2024; Id., *Une vie*, Paris, 2007.

²⁷ Il comunicato finale del Vertice di Parigi del dicembre 1974, che prevedeva un impegno specifico e puntuale per l'elezione diretta del Parlamento, era ben più vago per quanto riguardava l'estensione dei suoi poteri: "[i Capi di Stato e di governo] attendono con interesse le proposte dell'Assemblea europea, su cui il Consiglio sarà chiamato a decidere entro il 1976. Sulla base di questa previsione, le elezioni dirette a suffragio universale potranno avere luogo in qualsiasi momento a partire dal 1978 [...] Le competenze dell'Assemblea europea saranno estese, riconoscendole determinati poteri nel processo legislativo comunitario".

²⁸ P. V. Dastoli, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in A. Landuyt, D. Preda (cur.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, 2000, tomo I, pp. 559-567. Cfr. inoltre D. Preda, *Il Parlamento Europeo eletto: l'azione di Spinelli e la nascita del Club del Coccodrillo*, in S. Cruciani, G. Tosatti (cur.), *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1917-2017)*, Viterbo, 2019, pp. 101-113; Id., *Spinelli's Initiative and the European Parliament Union Project*, in M. Gehler, Wilfried Loth (eds.), *Reshaping Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Baden-Baden, 2020, pp. 99-118.

costituzione ufficiale a Strasburgo del "Club del Coccodrillo"²⁹. A questa sarebbero presto seguite, a catena, l'istituzione presso il Parlamento europeo, nel giugno 1982, di una commissione per gli Affari istituzionali³⁰ incaricata di elaborare riforme ai Trattati, l'elaborazione in questa sede di un progetto di Trattato che istituiva l'Unione europea; l'approvazione del progetto, a grande maggioranza, da parte del Parlamento europeo nel corso della seduta del 14 febbraio 1984³¹. Il progetto del Parlamento europeo trasformava il Consiglio europeo in presidenza collegiale dell'Unione e la Commissione della Comunità in un vero esecutivo politico, manteneva un ruolo legislativo e di bilancio per il Consiglio dell'Unione, ma definendolo e limitandolo, dava al PE un vero potere legislativo e di bilancio, che esso condivideva con il Consiglio.

Fallito questo tentativo costituente, è ripreso il cammino graduale di ampliamento dei poteri nell'ambito dei Trattati esistenti³².

L'Atto unico europeo (AUE), entrato in vigore nel 1987, ha rafforzato i poteri legislativi del Parlamento europeo attraverso l'istituzione di una procedura di cooperazione, che prevedeva una doppia lettura delle proposte legislative. Il PE aveva il diritto di presentare emendamenti che il Consiglio poteva respingere solo deliberando all'unanimità, mentre gli stessi emendamenti richiedevano solo la maggioranza qualificata del Consiglio per essere adottati. L'AUE prevedeva inoltre che i trattati di adesione e di associazione fossero sottoposti al parere conforme del Parlamento europeo.

Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea ha infine conferito al Parlamento europeo un ampio potere legislativo e un potenziale diritto di veto, introducendo una procedura di codecisione con il Consiglio, anche se inizialmente solo per circa la metà della legislazione comunitaria, cioè in particolare per mercato interno, una parte della politica sociale, ricerca e nuovi campi di applicazione del Trattato quali le reti transeuropee, l'ambiente, la protezione del consumatore, l'istruzione, la cultura, la sanità.

Inoltre, la concessione del diritto al Parlamento di approvare la nomina della Commissione come Collegio (voto di investitura) e di approvare la scelta del Presidente della Commissione operata dal Consiglio europeo (che ha portato nel 2014 alla cosiddetta procedura "Spitzenkandidat") ha aperto la strada a una "parlamentarizzazione", seppur ancora incompleta³³, del sistema istituzionale dell'Unione europea. Questo diritto di investitura è stato completato dal riconoscimento esplicito del diritto del Parlamento di approvare la nomina del Presidente della Commissione, incorporato nel Trattato di Amsterdam nel 1997.

La procedura di codecisione, denominata procedura legislativa ordinaria nel Trattato di Lisbona, si applica attualmente a circa il 90% della legislazione dell'UE (tranne, per la maggior parte, la fiscalità, parte della politica sociale, la procura europea e alcuni atti relativi ai diritti fondamentali). Il Trattato di Lisbona (erede del c.d. trattato costituzionale del 2004, a sua volta tributario del c.d. trattato Spinelli del 1984) ha rappresentato una svolta importante, un vero e proprio cambiamento

²⁹ Sulla nascita e l'attività del Club del Coccodrillo, si veda la rivista *Crocodile – Lettera ai membri del Parlamento Europeo 1980-1983*, la cui ristampa anastatica è stata pubblicata a cura della Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, 2008, con una introduzione di Sergio Pistone. Cfr. inoltre P. V. Dastoli, *L'iniziativa del Coccodrillo. La storia della "Lettera" dal 1980 al 1995*, in D. Pasquucci, D. Preda, L. Tosi (cur.), *Le riviste e l'integrazione europea*, Padova, 2016, pp. 643-647.

³⁰ Per la ricostruzione della creazione della Commissione per gli affari istituzionali, risulta di grande utilità la *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo 1979-1980-1981*, riprodotta in forma anastatica dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino, 2008.

³¹ W. Kaiser, *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979-1989*, European Parliament History Series, Brussels, 2018.

³² *50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Partie II, in P. Ponzano, P. Roca, A. Rasmussen, Éd. Office des Publications de l'UE, p. 142.

³³ O. Costa, *La parlementarisation inachevée de l'Union européenne: le Parlement européen entre puissance institutionnelle et faiblesse politique*, in M. Koopmann, S. Martens (dir.), *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, 2007. Negli ultimi anni è possibile rilevare come nel PE siano aumentati il peso delle delegazioni nazionali e l'influenza degli interessi statali e localistici.

di orizzonte³⁴. Al Parlamento è stato dato il potere di eleggere, a maggioranza, il presidente della Commissione europea, sulla base di una proposta del Consiglio europeo che tenga conto dei risultati delle elezioni del PE. Il candidato è quindi espressione di una maggioranza politicamente caratterizzata su base partitica e ciò dà al PE una legittimazione diretta sua propria. In vista delle elezioni del 2014, il Parlamento ha introdotto il principio dei candidati capilista, gli *Spitzenkandidaten*, con l'obiettivo di rafforzare la legittimità democratica dell'Esecutivo europeo.

Questo 'nuovo' PE, eletto (dopo Lisbona) non più dai "cittadini degli Stati membri" ma dai "cittadini dell'Unione", assume così natura di "vero parlamento 'sovrannazionale'"³⁵, nella prospettiva di una sovranità popolare europea.

3. Prospettive di riforma

Nonostante i grandi progressi compiuti, è possibile tuttavia ancora oggi affermare che il deficit democratico è ancora presente e che il circuito vitale tra le attese dell'opinione pubblica e la rappresentanza politica non è ancora attivo.

Contrariamente a quanto avviene negli Stati, il Parlamento europeo non ha il potere di iniziativa legislativa. Esso può solo domandare alla Commissione europea di presentare una proposta (art. 225 TFUE).

Per quanto concerne la codecisione, essa ha sì ormai raggiunto il 90% degli atti, ma è condivisa con un Consiglio che statuisce in larga parte ancora all'unanimità e talora, pur potendo votare a maggioranza, decide all'unanimità perché gli Stati membri preferiscono ottenere il consenso di tutti piuttosto che mettere alcuni Stati in minoranza. Il problema si sposta quindi sulla decisione a maggioranza qualificata e non all'unanimità del Consiglio dei ministri.

Il PE è escluso dalle decisioni riservate dai Trattati alle materie che richiedono l'unanimità. A questo proposito, come sottolinea Paolo Ponzano, va sottolineato che il Trattato di Maastricht ha introdotto il metodo intergovernativo non solo per il secondo e il terzo pilastro (politica estera e affari giudiziari), ma anche sostanzialmente per la politica economica. Inoltre, l'aumento delle decisioni "intergovernative" ha provocato un "effetto domino", estendendosi ad altre decisioni chiave prese o approvate dal Consiglio europeo³⁶.

Il PE può chiedere al Consiglio di presentare delle proposte legislative, ma non può chiedere di deliberare entro un termine prefissato.

Nell'ottica di una riforma dei Trattati, andrebbe pertanto richiamata l'esigenza di attribuire al PE il diritto di iniziativa legislativa oggi limitato alla Commissione, ma soprattutto andrebbe affrontata l'anomalia di escluderlo dalle decisioni riservate dai trattati alle materie decidibili solo all'unanimità.

Manca ancora una legge elettorale europea, che preveda il voto sulla base di liste transnazionali e di partiti effettivamente europei con programmi realmente comuni. I partiti sono ancora prevalentemente organizzati nel quadro nazionale e, sul piano europeo, faticano ad esprimere un vero e proprio punto di vista europeo, frutto di elaborazioni politiche comuni.

Una recente proposta per migliorare il livello di democrazia nell'UE è l'armonizzazione della legge elettorale per il PE nei diversi Paesi dell'UE³⁷ avanzata dal *German-French working group of experts on EU institutional reforms* istituito il 23 gennaio 2023, in occasione del Consiglio dei

³⁴ L. Moccia, *Il "nuovo" Parlamento europeo e il futuro dell'Unione*, in *La Cittadinanza europea*, 1/2014, p. 6 ss.

³⁵ *Ibid.* p. 12; v. pure Id., *UE: ripartire dal 'futuro'... per un federalismo civico*, in *lceonline*, 3/2023, I, p. 30 ss..

³⁶ P. Ponzano, *Il Trattato di Maastricht e il sistema istituzionale italiano* (https://www.movimentoeuropeo.it/images/documenti/Maastricht_2_PPonzano.pdf).

³⁷ A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, CSF Policy Paper, n. 58, ottobre 2023; *Report of the Franco-German Working Group on EU institutional Reform, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris-Berlin, 18 September 2023.

ministri franco-tedesco, su iniziativa del Ministro di Stato per l'Europa e il Clima, Anna Lührmann, per la Germania, e della Segretaria di Stato per gli Affari Europei, Laurence Boone, per la Francia³⁸.

Se i passi avanti compiuti sono molto significativi, i problemi aperti rimangono numerosi³⁹. Per questo, il Parlamento europeo continua a rimanere al centro di tutti i progetti di riforma dei Trattati.

Abstract

Spesso l'Unione Europea non riesce a trasmettere verso l'esterno quello che fa, il suo dinamismo, i suoi progressi, i suoi rilanci, le sue 'visioni'. Talora, semplicemente, non viene 'comunicata'. Nel periodo di crisi che sta attraversando ormai da vent'anni, l'UE è oggetto di aperte critiche alle sue istituzioni, alla sua governance e alle sue politiche e fatica a sottrarsi alle idee preconcepite, talora alimentate da semplificazioni, fake news, clichés consolidati. Questo articolo vuole ripercorrere la storia di uno di questi clichés, attraverso la ricostruzione sintetica dell'evoluzione del ruolo e dei poteri del Parlamento europeo, mettendone in evidenza conquiste e limiti.

Parole chiave: Parlamento europeo, poteri parlamentari, elezioni europee, democrazia europea

*

The European Union often fails to convey what it does, its dynamism, its progress, its relaunches, its 'visions'. Sometimes, it is simply 'not communicated'. In recent years, the EU is the target of criticism of its institutions, its governance and its policies, and it struggles to escape preconceived ideas, sometimes fueled by simplifications, fake news, consolidated clichés. This article aims to retrace the history of one of these clichés, through a synthetic reconstruction of the evolution of the role and powers of the European Parliament, highlighting its achievements and limits.

Key words: European Parliament, Parliamentary powers, European elections, European democracy

³⁸ Il gruppo, formato da 12 esperti, comprende: Pervenche Berès (Fondation Jaurès 51), Olivier Costa (CNRS CEVIPOF - Rapporteur), Gilles Gressani (Grand Continent), Gaëlle Marti (Université de Lyon III), Franz Mayer (Universität Bielefeld), Thu Nguyen (Jacques Delors Centre), Nicolai von Ondarza (Stiftung Wissenschaft und Politik), Sophia Russack (Centre for European Policy Studies - CEPS), Daniela Schwarzer (Open Society Foundations - Rapporteur), Funda Tekin (Institut für Europäische Politik - IEP), Shahin Vallée (DGAP), Christine Verger (Institut Jacques Delors). Nguyen (Jacques Delors Centre), Nicolai von Ondarza (Stiftung Wissenschaft und Politik), Sophia Russack (Centre for European Policy Studies - CEPS), Daniela Schwarzer (Open Society Foundations - Rapporteur), Funda Tekin (Institut für Europäische Politik - IEP), Shahin Vallée (DGAP), Christine Verger (Institut Jacques Delors).

³⁹ G. Levi, F. Sozzi (cur.), *Unione politica in progress? Partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*, Padova, 2014.