A cura di
Paolo Caraffini, Marinella Belluati,
Giovanni Finizio, Filippo Maria Giordano

Il Parlamento europeo e le sue sfide

Dibattiti, proposte e ricerca di consenso

STUDI

Politica

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

A cura di
Paolo Caraffini, Marinella Belluati,
Giovanni Finizio, Filippo Maria Giordano

Il Parlamento europeo e le sue sfide

Dibattiti, proposte e ricerca di consenso

FrancoAngeli

La parte prima del volume è stata curata da Paolo Caraffini (con l'eccezione dei saggi di Filippo Maria Giordano, Guido Levi e Stefano Quirico, a cura di Filippo Maria Giordano), la parte seconda è stata curata da Giovanni Finizio, mentre la parte terza è a cura di Marinella Belluati.

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 (contributo 2018 - progetto MORU_DID_N_COMP_18_01), con i fondi di ricerca locale dell'Università degli Studi di Torino 2016/2017, progetto CARP_RILO_17_01 (Responsabile: Paolo Caraffini) e con i fondi FFABR (Fondi di finanziamento delle attività base di ricerca), progetto CARP_FFABR_17_01 (Responsabile: Paolo Caraffini)

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Abbreviazioni e sigle pag. 7

Prefazione » 11

Il Parlamento europeo: riforme istituzionali, ruolo internazionale e sfera pubblica integrata, di Paolo Caraffini, Marinella Belluati, Giovanni Finizio, Filippo Maria Giordano » 13

Parte prima
I gruppi politici al Parlamento europeo e le riforme istituzionali (1979-2009)

Il ruolo del Parlamento europeo come costituente permanente dell'unità federale europea, di Sergio Pistone » 35

Il Progetto Spinelli e l'Atto unico europeo: i gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma dei Trattati (1979-1989), di Filippo Maria Giordano » 40

Il dibattito tra i gruppi politici al Parlamento europeo in merito alle Conferenze intergovernative sull'unione economica monetaria e sull'unione politica e il Trattato di Maastricht, di Paolo Caraffini » 61

Il Parlamento europeo, l'avvio del percorso dell'unione monetaria e il Trattato di Amsterdam (1993-1997), di Guido Levi » 76

Le riforme istituzionali tra XX e XXI secolo: i gruppi parlamentari europei da Amsterdam a Nizza (1997-2000), di Stefano Quirico » 93

Un quinquennio carico di aspettative (1999-2004), di Luca Barbaini » 105

Dallo stop alla 'Costituzione europea' al Trattato di Lisbona (e oltre): i gruppi parlamentari europei tra il 2004 e il 2009, di Marco Stolfo » 118

Parte seconda
Il Parlamento europeo
e la politica estera dell'Ue

Dalle parole ai fatti? Il Parlamento europeo e la costruzione della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea (1995-1997), di Giovanni Finizio pag. 133

La cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali nelle riunioni interparlamentari sulla sicurezza e la difesa, di Ioannis Papageorgiou » 151

Il potere dei senza potere. Il Parlamento europeo e le relazioni esterne della Cee, di Giuliana Laschi » 162

Parlamento europeo e cooperazione allo sviluppo. Il caso del Partenariato Acp-Ue, di Andrea Cofelice » 176

La politica ambientale internazionale nell'azione del Parlamento europeo: uno sguardo d'insieme, di Giorgio Grimaldi » 188

Parte terza
Le elezioni europee del 2019
di fronte alle sfide sovraniste

In nome del popolo sovrano. Populismi e sfide sovraniste all'integrazione sovranazionale, di Linda Basile, Rossella Borri » 207

Il fenomeno dell'euroscetticismo in Italia: classe politica, partiti e cittadini, di Nicolò Conti, Francesco Marangoni, Luca Verzichelli » 222

Le elezioni europee in Italia, di Fabio Serricchio » 235

Le elezioni europee 2019 tra deficit democratico e deficit informativo, di Marinella Belluati » 252

Note biografiche degli autori » 265

Abbreviazioni e sigle

Ace:	Action communataire environnement
Acnat:	Azione comunitaria per la salvaguardia della natura
Acp:	Africa Caraibi Pacifico
Ade:	Alleanza democratica europea
Afet:	Commissione affari esteri del Parlamento europeo
Alde:	Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa
Aps:	Aiuto pubblico allo sviluppo
Ale:	Alleanza libera europea
Are:	Gruppo Alleanza radicale europea
Asce:	Archivi storici delle Comunità europee
Asue:	Archivi storici dell'Unione europea – Firenze
Aue:	Atto unico europeo
Bc:	Bilancio comunitario
Bce:	Banca centrale europea
Cai:	Commissione affari istituzionali del Parlamento europeo
Cawi:	Computer Assisted Web Interviewing
Cda:	Christen-Democratisch Appèl
Cdi:	Gruppo di coordinamento tecnico e di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti
Cdu:	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Ce:	Comunità europea
Ceca:	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
Ced:	Comunità europea di difesa
Cee:	Comunità economica europea
Ceea:	Comunità europea per l'energia atomica
Cese:	Comitato economico e sociale europeo
Cgil:	Confederazione generale italiana del lavoro
Ches:	Chapel Hill Expert Surveys
Cig:	Conferenza intergovernativa
Cjtfs:	European Combined Joint Task Forces
Codacc:	Conference of Defence Affairs Committee Chairpersons

Cofacc:	Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons
Com:	Gruppo comunista al Parlamento europeo
Cop:	Conferenza delle parti
Cosac:	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
Cpe:	Cooperazione politica europea
Cpsce:	Confederazione dei partiti socialisti della Comunità europea
Csce:	Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
Csu:	Christlich-Soziale Union in Bayern
Dci:	Strumento di cooperazione allo sviluppo
Dcps:	Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino
Ddt:	Dicloro Difenil Tricloroetano
De:	Gruppo delle destre europee
Dep:	Debates of the European Parliament
Deve:	Commissione per lo sviluppo
Dg:	Direzione generale
Dgcomm:	Diréction general de Communication
Dpe:	Discussioni del Parlamento europeo
Ecofin:	Economia e finanza
Ecosoc:	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
Ecrg:	Gruppo dei conservatori e riformisti europei
Ecu:	European Currency Unit
Edd:	Gruppo Europa della democrazia e delle diversità
Edn:	Gruppo Europa delle nazioni
Eea:	European Environment Agency
Ees:	European Electoral Survey
Efta:	European Free Trade Association
Eldr:	Gruppo del Partito europeo dei liberali, democratici e riformatori
Envi:	Commissione ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare del Parlamento europeo
Epa:	Environmental Protection Agency
Epas:	Accordi di partenariato economico
Epp:	European People's Party
Esdi:	European Security and Defence Identity
Ets:	Emissions Trading Scheme
Eub:	Eurobarometro
Fes:	Fondo europeo di sviluppo
Gde:	Gruppo democratico europeo
Gdep:	Gruppo dei democratici europei del progresso
Grael:	Green Alternative European Link
Guce:	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
Gue:	Gauche unitaire européenne

Gue/Ngl:	Gruppo Gauche unitaire européenne/Nordic Green Left
Ied:	Gruppo Indipendenza e democrazia
Jpa:	Assemblea parlamentare congiunta
Ld:	Gruppo arcobaleno
Lde:	Liberali e democratici europei
Life:	L'Instrument Financier pour l'Environnement
Medspa:	Azioni comunitarie per protezione ambiente nel Mediterraneo
Mes:	Meccanismo europeo di stabilità
Nac:	North Atlantic Council
Nacc:	North Atlantic Cooperation Council
Nato:	North Atlantic Treaty Organization
Ni:	Non iscritti
Nordspa:	Azione comunitaria per la protezione del Mare del Nord
Ocse:	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Ojec:	Official Journal of the European Communities
Oms:	Organizzazione mondiale della sanità
Ong:	Organizzazioni non governative
Onu:	Organizzazione delle Nazioni unite
Opec:	Office for Official Publications of the European Communities
Pcf:	Partito comunista francese
Pci:	Partito comunista italiano
Pds:	Partito democratico della sinistra
Pe:	Parlamento europeo
Peco:	Paesi dell'Europa centro-orientale
Pesc:	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd:	Politica europea di sicurezza e di difesa
Pfp:	Partnership for Peace
Phare:	Poland and Hungary Assistance for Restructuring the Economy
Ppe:	Partito popolare europeo
Ppi:	Partito popolare italiano
Prc:	Partito della rifondazione comunista
Pri:	Partito repubblicano italiano
Psdc:	Politica di sicurezza e di difesa comune
Pse:	Partito del socialismo europeo
Ptue:	Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea
Pvs:	Paesi in via di sviluppo
Rpr:	Rassemblement pour la République
Seae:	Servizio europeo per l'azione esterna
S&D:	Socialisti e democratici
Sme:	Sistema monetario europeo
Spd:	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sue/Svn:	Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica
Tfue:	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
To-Eu:	Centro studi sull'Europa – Dipartimento di Culture, politica e

	società dell'Università di Torino
Tue:	Trattato sull'Unione europea
Ue:	Unione europea
Uem:	Unione economica e monetaria
Uen:	Gruppo Unione per l'Europa delle nazioni
Ueo:	Unione dell'Europa occidentale
Unep:	United Nations Environment Programme
Upe:	Gruppo Unione per l'Europa
Usa:	United States of America
V:	Gruppo dei Verdi
Verdi/Ale:	Gruppo Verdi/Alleanza libera europea
Via:	Valutazione di impatto ambientale
Wwf:	World Wildlife Fund

Prefazione

La Regione Piemonte, fin dalla sua costituzione nel 1970, ha seguito con attenzione il cammino dell'integrazione europea e si è fattivamente impegnata per recare il suo contributo alla costruzione di un'Europa pacifica, democratica e aperta al resto del mondo.

Il Consiglio regionale e la Consulta europea, istituita al suo interno nel 1976, si sono adoperati in modo particolare per diffondere la conoscenza delle tematiche europee nel mondo della scuola e dell'Università. Fra le tante iniziative, l'istituzione nel 1983 del concorso *Diventiamo cittadini europei*, che ha coinvolto in un processo di formazione europeistica migliaia di insegnanti e centinaia di migliaia di studenti delle scuole superiori piemontesi.

Stante dunque la costante attenzione volta al mondo dell'istruzione, della formazione e all'Università, la Consulta europea ha considerato con interesse l'iniziativa di alcuni docenti dell'Università di Torino che, in vista dell'importante passaggio costituito dalle elezioni europee del maggio 2019, hanno sviluppato un progetto di ricerca intitolato *I gruppi politici al Parlamento europeo, le riforme istituzionali e il ruolo internazionale dell'Ue (1979-2014): i dibattiti parlamentari, le proposte politiche e la comunicazione istituzionale del Pe*, che ha visto la collaborazione di docenti, ricercatori e studiosi di diversi atenei italiani e stranieri. Nell'ambito del progetto, un convegno tenutosi il 15 e il 16 novembre 2018 presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino ha già permesso di far conoscere al pubblico i risultati provvisori della ricerca.

Il presente volume, curato da Paolo Caraffini, Marinella Belluati, Giovanni Finizio e Filippo Maria Giordano e sostenuto dalla Consulta, trae spunto proprio dalla ricerca coordinata dai docenti dell'ateneo torinese e dal convegno del novembre 2018. Nel testo si esamina il contributo specifico offerto dai gruppi politici al Parlamento europeo circa le riforme istituzionali dell'Ue e la costruzione del suo ruolo internazionale. Si tratta di due aspetti fondamentali da un lato per la definizione dell'identità dell'Ue, dall'altro per la costruzione di una sfera pubblica europea e di un assetto istituzionale che riduca il deficit democratico dell'Unione. Il volume focalizza inoltre l'atten-

zione sulle elezioni europee del maggio 2019, soffermandosi sui temi del populismo, del sovranismo e dell'euroscetticismo con l'obiettivo di verificare l'esistenza di un adeguato collegamento tra il dibattito in seno al Pe e la sua comunicazione ufficiale, nel suo rapporto con l'opinione pubblica e la società civile organizzata.

Questi temi sono di grande rilevanza in considerazione della difficoltà per l'opinione pubblica, talvolta, di comprendere i meccanismi di funzionamento dell'Ue, fatto che in parte allontana i cittadini dalle istituzioni europee.

La Consulta europea ha sostenuto la pubblicazione di questo volume perché costituisce un importante contributo di discussione in un momento cruciale della costruzione europea, anche rispetto al ruolo che l'Italia, uno dei Paesi fondatori dell'Unione, può svolgere nel suo ambito.

La Consulta europea
del Consiglio regionale del Piemonte

Il Parlamento europeo: riforme istituzionali, ruolo internazionale e sfera pubblica integrata

di *Paolo Caraffini*, *Marinella Belluati*, *Giovanni Finizio*, *Filippo Maria Giordano*

1. Introduzione

Il Parlamento europeo (Pe), in particolare nei processi di riforma dall'Atto unico europeo (Aue) in poi, ha acquisito un ruolo sempre più rilevante, con un coinvolgimento maggiore dell'istituzione eletta direttamente dai cittadini nel *decision-making* e nella funzione di controllo, nel tentativo anche di rispondere al cosiddetto deficit democratico dell'Unione europea (Ue).

Considerando, quindi, l'importante funzione assunta dal Pe nell'architettura istituzionale dell'Unione, il volume raccoglie una serie di saggi articolata in tre parti, nei quali vengono affrontate e argomentate altrettante questioni fra loro strettamente connesse che riguardano le riforme istituzionali della Comunità/Unione europea, il suo ruolo internazionale e le strategie di comunicazione da essa messe in atto. All'interno di tale cornice tematica, il protagonista assoluto è, appunto, il Parlamento europeo che, attraverso l'azione dei gruppi politici, raccoglie, elabora e fa sintesi di un sentire politico comune e contribuisce ad alimentare e a definire una sfera pubblica europea in cui si confrontano le diverse posizioni sul futuro dell'Unione, sia quelle che l'Ue si trova ad affrontare sul piano internazionale sia quelle poste in essere dal processo stesso di integrazione che, sul piano interno, coinvolgono i suoi equilibri istituzionali. La ricerca di consenso, i dibattiti e le proposte che emergono in seno al Pe intorno a questi temi e le modalità di comunicazione che ne determinano gli orientamenti spostando i flussi d'opinione costituiscono l'oggetto di riflessione e di studio del presente volume, su cui si sono misurati numerosi autori partendo da prospettive disciplinari diverse.

Questo volume nasce da un progetto di ricerca del Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università degli Studi di Torino in previsione delle elezioni europee del maggio 2019[1]. L'obiettivo era quello di contribuire da

1. Il progetto di ricerca, intitolato *I gruppi politici al Parlamento europeo (Pe), le riforme istituzionali e il ruolo internazionale dell'Ue (1979-2014): i dibattiti parlamentari, le propo-*

angolazioni diverse al dibattito accademico e pubblico sulla riforma dell'Ue e sul suo ruolo internazionale in vista di uno degli snodi politici più rilevanti della vita comunitaria, quello dell'elezione del Pe. Si cercava così di analizzare il contributo specifico offerto dai gruppi politici europei su quegli aspetti cruciali, nello sforzo di presentare una lettura del processo di integrazione europea che tenesse conto di una prospettiva politica e insieme istituzionale di lungo periodo, determinatasi nella discussione pubblica fuori e dentro l'aula dal 1979 a oggi. L'assetto istituzionale e la dimensione internazionale dell'Ue, infatti, hanno costituito in passato e sono ancora oggi due questioni centrali che agitano il confronto sui limiti dell'esperienza comunitaria, sui contorni della sua identità e sul deficit democratico che la caratterizza; un dibattito intorno a cui negli anni si è venuta consolidando anche una vera e propria sfera europea di dibattito pubblico sull'Unione e sulle sue prospettive. A fare da sfondo nel dibattito vi è la tensione con la dimensione politica nazionale, una questione aperta che ha visto nel tempo crescere istanze sovraniste e antieuropee interne al Pe stesso.

Si tratta infatti di questioni ancora irrisolte che conservano la loro attualità e che i contributi qui raccolti arricchiscono delle riflessioni degli autori alla luce degli esiti dell'ultimo appuntamento elettorale. Questioni che sono rese ancora più cogenti dagli ultimi sviluppi della politica internazionale e dalle crisi diffuse, come quella economica e migratoria, che richiamano l'attenzione proprio sul ruolo globale dell'Ue, sulle sue responsabilità e proiettano ombre sulla fragilità del suo impianto politico ed economico, sulle sue carenze strutturali che rivelano un sistema che ancora stenta a trovare equilibrio, al di là della vivacità con cui il Pe – vero protagonista del dibattito pubblico europeo – affronta tali questioni, rafforzando di fatto la propria coscienza politica e il proprio ruolo istituzionale. Come è facilmente intuibile, queste due tematiche sono strettamente intrecciate, in quanto un'azione efficace dell'Ue a livello internazionale presuppone una discussione anche sul piano delle istituzioni.

Sulla base di questi presupposti, il volume pone particolare attenzione alle posizioni e alle iniziative assunte dai gruppi parlamentari su queste tematiche, alle dinamiche inter-partitiche e a quelle inter-istituzionali (Pe vs. Consiglio o Commissione), alla coesione dei gruppi e al peso delle appartenenze nazionali e, infine, alla comunicazione istituzionale del Pe rispetto ai processi di riforma e ai grandi *dossier* internazionali. La comunicazione è un aspetto centrale per la realizzazione di una sfera pubblica europea. Guar-

ste politiche e la comunicazione istituzionale del Pe, ha visto la collaborazione di docenti e ricercatori di diversi atenei italiani e stranieri. Nell'ambito del progetto di ricerca, oltre a vari incontri, si è svolto anche un convegno, il 15 e il 16 novembre 2018 presso l'Università di Torino, organizzato dal Dipartimento di Culture, politica e società, con il Centro studi sull'Europa (To-Eu), con l'Ufficio di rappresentanza del Parlamento europeo di Milano, con la Consulta europea del Consiglio regionale de Piemonte.

dare allo sviluppo delle istituzioni dal lato delle sue forme di comunicazione, soprattutto nei momenti elettorali, quando l'impatto della propaganda politica è più forte sull'opinione pubblica, apporta un contributo utile agli studi sulle istituzioni europee. Nonostante le elezioni europee siano definite di second'ordine[2] rispetto ad altri cicli elettorali, rappresentano comunque un momento di mobilitazione cognitiva per partiti e istituzioni nel veicolare contenuti e orientamenti sull'Europa. Si delinea così un quadro di ricerca ampio ed efficace che invita a ulteriori riflessioni intorno al Pe, ai suoi protagonisti politici, al suo agire comunicativo e alla sfera pubblica che contribuisce ad alimentare, come soggetto istituzionale in grado di portare all'attenzione di centinaia di milioni di cittadini europei non solo le problematiche ordinarie, ma anche e soprattutto le grandi questioni "esistenziali" dell'Unione.

L'"incompiutezza istituzionale" dell'Ue[3] e la sua "immaturità politica" come soggetto internazionale[4] sono alla base del suo deficit democratico e temi su cui il Pe eletto si misura da sempre, coinvolgendo ampi strati dell'opinione pubblica in un dibattito aperto sul futuro dell'Unione anche nel confronto con le altre istituzioni. Oggi, in mezzo alle difficoltà che trattengono l'Ue nei pantani delle questioni irrisolte, di fronte alla "stanchezza" delle idee e a certe ritrosie politiche che impediscono all'Unione di avanzare sul piano dell'integrazione, il Pe resta la principale "agorà" comunitaria dove sono più forti la coscienza comune e la consapevolezza di dover rilanciare il progetto europeo. Potremmo dunque continuare a chiederci, come fece quarant'anni fa Altiero Spinelli, in un discorso al Pe riguardo alla Comunità di allora, perché l'Unione oggi sia ancora

come paralizzata e in una questione dopo l'altra stia diventando sempre più incapace di decidere […]. Il fatto è che […] oggi [come allora] quel che manca sono gli strumenti istituzionali adeguati i quali permetterebbero ai bisogni, ai sentimenti, alle aspirazioni comuni di diventare volontà e azione politica comuni[5].

2. Cfr. Cfr. Karlhainz Reif, Hermann Schmitt, *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in: «European Journal of Political Research», vol. 8, 1980, n. 1, pp. 3-44.

3. Così affrontava la questione Silvio Fagiolo nel suo *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 244 e ss.

4. Questo tema è stato inquadrato e ampiamente approfondito e dibattuto in due volumi sulla natura e sulla dimensione esterna dell'Ue: Giuliana Laschi, Mario Telò (a cura di), *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi a una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, il Mulino, Bologna 2007; Giuliana Laschi, Mario Telò (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, il Mulino, Bologna 2009.

5. Cfr. *Official Journal of the European Communities (Ojec). Debates of the European Parliament (Dep)*, n. 1-256, Office for Official Publications of the European Communities (Opec), Luxembourg, 1981, p. 138.

E pensando a una via di uscita, Spinelli non si rivolgeva certo al Consiglio, ma ai colleghi del Parlamento per invitarli «a diventare pienamente consapevoli» della necessità di cercare e proporre in aula «i necessari compromessi e accordi per formulare le riforme istituzionali» di cui la Comunità di ieri sentiva il bisogno, come l'Unione di oggi ne sente l'urgenza[6].

2. I gruppi politici al Parlamento europeo e le riforme istituzionali

Vediamo allora come questo percorso si è svolto attraverso i dibattiti parlamentari promossi dai gruppi politici europei a partire proprio dalle prime elezioni dirette del Pe nel 1979.

Nel suo saggio (*Il ruolo del Parlamento europeo come costituente permanente dell'unità federale europea*), Sergio Pistone sottolinea le ragioni per le quali una parte rilevate dei movimenti per l'unità europea, in particolare quelli di ispirazione federalista, hanno fortemente sostenuto la presenza, nel sistema istituzionale comunitario, di un'assemblea parlamentare sia pure, nei primi decenni, con un ruolo essenzialmente consultivo. Questa istituzione, infatti, pur avendo una caratterizzazione solo embrionalmente federale, avrebbe operato per la trasformazione delle Comunità europee in un sistema federale compiuto.

Questa spinta a favore dello sviluppo in senso federale si sarebbe rafforzata in seguito all'elezione diretta del Parlamento europeo (Pe), già contemplata dai trattati di Parigi del 1951 e di Roma del 1957. Secondo i movimenti federalisti, l'elezione diretta, anche se non associata a un aumento dei poteri dello stesso Pe, avrebbe favorito una spinta dinamica nel processo di integrazione europea, con la graduale formazione di un sistema partitico europeo e di un personale politico, i parlamentari europei direttamente eletti, i quali, anche per rafforzare il loro ruolo, avrebbero sostenuto un'estensione delle competenze dell'assemblea parlamentare, fino ad arrivare ad assumere, come affermato da Willy Brandt al Congresso dell'Europa, convocato a Bruxelles dal Movimento europeo dal 5 al 7 febbraio 1976, la funzione di «costituente permanente dell'Europa»[7].

Dopo il 1979, il Parlamento europeo ha quindi spesso agito nella direzione di un avanzamento dell'unificazione europea in senso sovranazionale. Tra le varie iniziative va certamente ricordato, nel corso della prima legislatura del Pe elettivo, il *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea* (Ptue), frutto dell'impegno di Altiero Spinelli e del Club del Coccodrillo.

Nonostante il Ptue non sia poi entrato in vigore, esso ha esercitato una

6. Cfr. ibidem.

7. Cfr. *Willy Brandt sul ruolo costituente del Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto*, in Lucio Levi, Umberto Morelli (a cura di), *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Celid, Torino 1994, pp. 209-211, la citazione è a p. 211.

rilevante influenza sul processo di integrazione europea, favorendo una riforma delle istituzioni comuni. Ricordiamo l'Atto unico europeo (Aue), i trattati successivi da Maastricht a Lisbona, l'unione monetaria, la Carta dei diritti fondamentali.

Sempre secondo Pistone, il Trattato di Lisbona ha recepito inoltre, almeno in parte, la rivendicazione dell'attribuzione di un mandato costituente al Pe, prevendendo per quest'ultimo il diritto di presentare delle proposte di emendamento dei trattati e stabilendo che il Consiglio europeo debba decidere a maggioranza semplice sulla convocazione di una Convenzione incaricata di esaminare tali proposte e di trasmetterle a una Conferenza intergovernativa (Cig) per la deliberazione finale da sottoporre alle ratifiche dei singoli Stati membri.

Dopo le considerazioni generali, di lungo periodo, fatte da Pistone sull'evoluzione del Pe in rapporto ai movimenti europeisti e alla loro forza propulsiva, nel saggio successivo (*Il Progetto Spinelli e l'Atto unico europeo: i gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma dei Trattati, 1979-1989*), Filippo Maria Giordano affronta le prime due legislature, rimarcando l'importanza del ruolo e dell'azione del Pe eletto a suffragio universale nell'avanzamento sul piano dell'integrazione europea. Come già ricordato da Pistone, l'Assemblea eletta, infatti, ha avviato fin da subito una serie di iniziative tese a riavviare il processo di integrazione in senso sovranazionale, rivendicando con forza, specie rispetto alle altre istituzioni comunitarie, la propria autonomia insieme a un ruolo attivo sul piano delle riforme e delle politiche comuni.

In particolare, oltre a descrivere il nuovo aspetto del Parlamento eletto, le forze e i gruppi politici che prendono posto nell'emiciclo, i loro programmi e le linee di posizionamento rispetto al processo di integrazione, il saggio entra subito nel vivo delle iniziative di riforma avviate dal Pe e descrive senza soluzione di continuità, seguendo il filo dei dibattiti interni all'aula, le principali proposte che nell'arco di un decennio hanno portato la Comunità alle soglie dell'Unione. Giordano evidenzia come nelle prime due legislature, il Pe abbia gradualmente assunto una coscienza istituzionale che ha favorito l'avvicinamento delle posizioni dei gruppi più consistenti e di numerosi rappresentanti, anche euroscettici, rispetto al tema delle riforme e al rafforzamento del Parlamento nel quadro dei rapporti e degli equilibri interistituzionali. Prestando attenzione a questa parziale convergenza delle posizioni delle forze politiche europee, alla progressiva affermazione del Parlamento come istituzione "matura" e alla sua chiara presa di posizione riguardo alla necessità di avanzare sul piano delle riforme istituzionali, spesso in chiave dialettica rispetto al Consiglio, il saggio riconosce nell'azione portata avanti da Altiero Spinelli fin dal 1979 il motore che ha avviato la prima e più cospicua stagione di riforma dei Trattati. Sull'onda delle proposte presentate dal Pe nel corso delle prime due legislature si possono infatti porre in risalto due tendenze che nel tempo si sono poi affermate, solidificandosi in seguito

alla firma del Trattato di Maastricht. Da una parte si è venuta prefigurando una più netta contrapposizione tra il modello comunitario e quello intergovernativo, accentuato quest'ultimo dal ruolo sempre più marcato del Vertice; dall'altra il Pe, grazie all'attività dei gruppi politici, si è distinto per l'originalità dei progetti di riforma e per la forza delle proposte tese a mutare gli equilibri interistituzionali per colmare il deficit democratico che da sempre affligge il progetto europeo. Si può ben dire che questo decennio sia stato dominato dal dibattito sui contenuti di riforma avanzati dal già citato Ptue, in cui venivano affrontati i grandi nodi del processo di integrazione nella prospettiva di fare della Comunità un'Unione più stabile e coerente anche sul piano istituzionale. Non a caso i trattati successivi – l'Aue e poi soprattutto il Trattato di Maastricht – molto dovranno a quella prima stagione di proposte di riforme.

Nel corso della successiva legislatura del Pe (1989-1994) l'attenzione si focalizzò sulle due Cig sull'Unione economica e monetaria (Uem) e sull'Unione politica, che porteranno alla firma il 7 febbraio 1992 del Trattato di Maastricht, temi oggetto d'analisi nel saggio di Paolo Caraffini.

Il Pe tra la primavera del 1989 e l'autunno del 1990 approvò numerose risoluzioni sulle questioni economico-monetarie e, il 14 giugno 1990, chiese la convocazione della Cig sull'Unione europea, con il coinvolgimento dello stesso Pe nel processo di riforma, sottolineando l'urgenza di dare vita a una struttura di tipo federale.

Dopo la convocazione delle Cig, nel 1991, si ebbe la presentazione dei progetti lussemburghese e olandese, Paesi che detenevano la presidenza di turno, rispettivamente nel primo e nel secondo semestre di quell'anno. Il progetto olandese, tuttavia, ebbe vita breve. Lo stesso Pe si espresse in modo poco favorevole con una risoluzione approvata nel mese di ottobre. Sebbene anche il progetto lussemburghese avesse sollevato numerose critiche da parte di diversi settori dell'emiciclo, in particolare per l'architettura dei tre pilastri (quello comunitario e i due intergovernativi nella Pesc e nella Giustizia e affari interni), alla fine il negoziato si basò proprio sul testo proposto dal Lussemburgo, seppur rivisto.

A seguito della firma del Trattato di Maastricht, il Pe, il 7 aprile 1992, espresse parere favorevole, ma anche la volontà di proseguire il percorso delle riforme, con la relazione a firma del deputato laburista britannico David Martin e del belga Fernand Herman, del gruppo popolare. In questa relazione venivano richiamati elementi essenziali sostenuti dal Pe in vari documenti approvati negli anni precedenti, tra cui, in particolare, la richiesta del potere di iniziativa legislativa, la co-decisione con il Consiglio, il diritto di ratificare tutte le riforme in campo istituzionale, nonché di eleggere il presidente della Commissione. La risoluzione chiedeva, inoltre, una moneta unica, una banca centrale e una politica estera comune. Rispetto a tali obiettivi, il Trattato di Maastricht presentava luci e ombre, queste ultime, soprattutto nell'ambito del sistema istituzionale, per cui il Pe invitava a ratificare il trattato, ma anche

a impegnare i governi nazionali a preparare la successiva Cig, la cui convocazione era già prevista per il 1996.

Proprio questo periodo, che si estende dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht fino al Trattato di Amsterdam, è esaminato da Guido Levi (*Il Parlamento europeo, l'avvio del percorso dell'unione monetaria e il Trattato di Amsterdam, 1993-1997*).

Già a partire dall'avvio della nuova legislatura, a seguito delle elezioni europee del 1994, il dibattito nel Parlamento europeo tornò a concentrarsi sulle riforme istituzionali, in vista della citata revisione del Trattato di Maastricht.

Karl Lamers e Wolfgang Schäuble, rispettivamente portavoce e presidente del gruppo Cdu/Csu, presentarono al *Bundestag*, il 1° settembre 1994, il documento *Riflessioni sulla politica europea*, auspicando la nascita di un nocciolo duro, composto da Francia, Germania e Paesi del Benelux, intorno a cui far avanzare il processo di integrazione europea.

La Commissione istituzionale del Pe diede incarico ai parlamentari Jean-Louis Bourlanges, dell'*Union pour la démocratie française*, e David Martin di redigere un rapporto sul funzionamento del trattato sull'Unione europea nella prospettiva della Cig. Tale documento venne discusso in aula il 16 e 17 maggio 1995, ma risultò alla fine deludente, in quanto tentò di realizzare una mediazione tra le posizioni assai diversificate presenti nel Pe, proponendo riforme non di ampia portata.

L'Italia assunse la presidenza di turno del Consiglio nel primo semestre del 1996, nel corso del quale si svolse il Consiglio europeo di Torino, con l'apertura della Cig. Il presidente del Consiglio Lamberto Dini, nel suo intervento al Pe, il 17 aprile di quell'anno, pose l'accento sui buoni risultati raggiunti dalla Cig, ma nel dibattito che seguì gli eurodeputati si mostrarono, all'opposto piuttosto critici per la vaghezza di molti dei documenti prodotti e per l'esclusione del Pe dai lavori, senza ricevere un'adeguata informazione. Tra gli elementi divisivi il Patto di stabilità, fortemente voluto dal governo tedesco, e le riforme istituzionali, rispetto alle quali buona parte del Pe mostrò insoddisfazione per la mancanza di coraggio mostrata dalla Cig. Altro tema fu quello dell'Europa sociale, che avrebbe dovuto affiancare l'Europa economico-finanziaria e in prospettiva anche l'Europa politica. A tal riguardo va ricordata la relazione *L'occupazione in Europa 1995*, che era stata presentata al Pe dalla socialista belga Anne Van Lancker, il 28 novembre 1995, a nome della commissione per gli affari sociali, con la quale si chiedeva una strategia occupazionale europea.

Il Trattato di Amsterdam, pur prevedendo rilevanti riforme, ad esempio proprio nelle politiche occupazionali, con la comunitarizzazione di gran parte dell'ex terzo pilastro di Maastricht, nell'ambito della politica estera, deluse le aspettative di molti europarlamentari, in particolare sul piano istituzionale. Il Pe, come nei precedenti processi di riforma (Aue, Maastricht) aveva segnalato le carenze e le contraddizioni, ma senza essere in grado di imporre un cambio di rotta, a causa dei limiti dei suoi poteri.