

Daniele Pasquinucci

Uniti dal voto?

Storia delle elezioni europee
1948-2009

FRANCOANGELI

Storia
internazionale
dell'età
contemporanea

SieC



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





Storia internazionale dell'età contemporanea,
collana diretta da **Antonio Varsori**
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

Comitato scientifico: **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne).

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

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

Daniele Pasquinucci

Uniti dal voto?

Storia delle elezioni europee
1948-2009

Storia internazionale
dell'età contemporanea

FRANCOANGELI

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2013 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

Sigle e abbreviazioni	pag.	7
Introduzione	»	9
1. I primi progetti	»	13
1.1 Prudenza in terra incognita. Implicazioni e significati dell'elezione diretta di un'Assemblea europea	»	13
1.2 Regime transitorio, sistema misto e procedura elettorale uniforme	»	23
1.3 La formula elettorale e la <i>conventio ad excludendum</i> europea	»	39
1.4 La geografia del voto europeo: le circoscrizioni elettorali e i Ptom	»	63
1.5 Il voto obbligatorio, le incompatibilità e la data delle elezioni	»	78
1.6 Uno sguardo d'insieme	»	95
1.7 Il <i>non possumus</i> dei Sei	»	104
2. L'incerta marcia verso le elezioni dirette	»	118
2.1 Dall'inversione delle priorità alla temporanea rinuncia	»	119
2.2 I governi nazionali e i poteri del Parlamento europeo	»	131
2.3 La via nazionale alle elezioni europee: le «unilaterali»	»	137
2.4 L'arma spuntata: il ricorso alla Corte di giustizia	»	155
2.5 La Convenzione Patjin	»	174
2.6 Lo scambio ineguale. L'Atto del Consiglio del 1976	»	187

3. La preparazione delle elezioni dirette	pag.	205
3.1 L'ultima trincea dei «sovranisti»: la ratifica dell'Atto di Bruxelles in Francia	»	205
3.2 Le leggi elettorali nazionali	»	219
3.3 Alla ricerca dell'elettorato europeo	»	244
3.4 L'impossibile neutralità: le istituzioni comunitarie e la prima elezione diretta del Pe	»	263
4. Gli europei alle urne (1979-2009)	»	281
4.1 Le campagne elettorali	»	281
4.2 Il voto e la composizione del Parlamento europeo	»	305
4.3 Dalla procedura uniforme ai «principi comuni»	»	330
Conclusioni	»	347
Indice dei nomi	»	355

Sigle e abbreviazioni

Ape	Assemblea parlamentare europea
As	Fondo Altiero Spinelli
Asue	Archivi Storici dell'Unione europea, Firenze
Br	Bocklet report
Cai	Commissione affari istituzionali
Capqi	Commission affaires politique et questions institutionnelles/Commissione affari politici e problemi istituzionali
Cardoc	Archive and documentation centre, Lussemburgo
Cc	Commission constitutionnelle
Cde	Consiglio d'Europa
Ce	Comunità europea/Communautés européennes
Ced	Comunità europea di difesa
Cee	Comunità economica europea/Communauté économique européenne
Ceea	Comunità europea dell'energia atomica
Ceue	Comité d'études pour l'Union européenne
Cg	Commissione giuridica
Cm	Consiglio dei Ministri
Com, Pv	Commissione europea, Processo verbale
Cp	Commissione politica
Cpe	Comunità politica europea
Dorie	Documentazione e ricerca sulle questioni istituzionali europee
Eg	Fondo Emanuele Gazzo
En	Fondo Emile Noël
Ep	European Parliament
Fd	Fondo Fernand Dehousse
Fmm	Fondo Franco Maria Malfatti
Ft	Fondazione Filippo Turati, Firenze
Gspe	Gruppo socialista al Parlamento europeo
GuCe	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee

Hco	House of Commons
JO	Journal officiel de la République française
Lls	Fondo Lionello Levi Sandri
Maef	Ministère des affaires étrangères français
Me	Movimento europeo
Mec	Mercato comune europeo
Mfe	Movimento federalista europeo
PAc	Political affairs committee
Pe	Parlamento europeo
Peco	Paesi dell'Europa centro-orientale
Peo	Assemblea parlamentare europea e Parlamento europeo prima dell'elezione diretta
Pvd	Fondo Pier Virgilio Dastoli
Rp	Rappresentanza proporzionale
Rpr	Rassemblement pour la République
Sip	Sottocommissione delle istituzioni politiche
Stv	Voto singolo trasferibile
Ude	Unione dei democratici europei
Udf	Union pour la démocratie française
Udr	Union pour la démocratie républicaine
Uef	Unione dei federalisti europei
Unr	Union nationale républicaine
Udt	Union démocratique du travail

Introduzione

Questo libro ricostruisce la storia delle elezioni dirette a suffragio universale del Parlamento europeo. L'incipit, ancor prima che presentare il volume al lettore, intende affermare una competenza disciplinare sull'oggetto studiato. Il «voto europeo», infatti, è stato sino ad oggi analizzato quasi esclusivamente dalla politologia, che lo ha interpretato, da subito, come una consultazione «di secondo ordine». Il giudizio qualitativo sotteso alla locuzione spiega forse la fretteolosità, per così dire, con la quale le elezioni del Pe sono state in genere analizzate – almeno a parere di chi scrive. L'appuntamento quinquennale dà luogo a una sorta di rito (sia chiaro: utile, perfino prezioso, almeno per chi studia l'argomento), quello delle pubblicazioni collettive che contengono brevi descrizioni delle campagne elettorali nei diversi paesi membri, corredate dai risultati degli scrutini e unificate dalla constatazione, ripetuta vuoi per convinzione, vuoi per assecondare il *mainstream*, che gli elettori hanno inscenato tante «second order elections» quanti sono i paesi membri della Comunità/Unione europea.

L'elezione diretta del Pe, però, ha una storia che è ben precedente alla prima chiamata alle urne dei cittadini comunitari, avvenuta ormai più di trenta anni fa. Una storia che merita pagine attente, come quelle che speriamo di aver scritto, dacché essa può essere utile anche a quanti hanno concentrato la loro attenzione sulla fase post 1979 allo scopo di studiare il modo in cui i cittadini hanno, appunto, concretamente esercitato il diritto di decidere la composizione del Parlamento di Strasburgo.

Detto questo, l'intento che animato questa ricerca non era certo quello di incrinare le certezze altrui. Anche perché l'analisi del processo che ha condotto al «voto europeo» è in grado di offrire spunti che vanno ben oltre il tentativo di concettualizzare le campagne e i dati elettorali. Il lettore che avrà la pazienza di arrivare alla conclusione del libro potrà verificare questa asserzione. Qui ci limitiamo a richiamare un paio di temi. Per la comprensione del dibattito sull'elezione diretta di un'assemblea sovranazionale (lanciato al Congresso dell'Europa svoltosi all'Aja nel maggio del 1948) le categorie nelle quali vengono abitualmente classificati gli atteggiamenti

verso il processo di integrazione (europeisti *versus* nazionalisti, oppure unionisti *versus* federalisti) risultano poco esplicative. Molto più utile è la distinzione tra una concezione politicizzata ed una depoliticizzata del processo di integrazione. Ma contrariamente a quanto si può pensare (e a conferma dell'insufficienza degli schemi tradizionali di interpretazione prima ricordati) non è affatto detto che i sostenitori dell'elezione del Pe siano stati fautori della politicizzazione delle istituzioni comunitarie e quindi partigiani di una Europa federata. Infatti, si potevano difendere le ragioni del «suffragio europeo» concependolo come strumento di ratifica popolare di una Comunità connotata da un'impostazione tecnocratica e quindi depoliticizzata.

La storia dell'elezione diretta del Pe è inevitabilmente anche una storia elettorale. Attraverso questo incrocio è stato possibile confrontarsi con una delle questioni salienti dell'integrazione europea, ovvero i condizionamenti reciproci tra piani nazionali e piano europeo e l'impatto che la «dimensione sovranazionale» ha avuto (ed ha) sugli Stati membri. Per limitarci a un esempio, le elezioni europee sono state a lungo guardate con sospetto dai governi degli Stati membri anche in ragione degli effetti che esse avrebbero potuto provocare sugli equilibri politici interni. In quest'ottica, l'applicazione al «suffragio europeo» delle regole usate per le elezioni nazionali poteva essere una precauzione in più contro eventuali stravolgimenti nella distribuzione del consenso elettorale all'interno degli Stati. Allo stesso modo, ma dalla prospettiva opposta, la legislazione elettorale nazionale, in quanto più familiare ai cittadini, avrebbe teoricamente favorito il loro afflusso alle urne. Così, il successo dell'elezione diretta – un obiettivo caro agli «europeisti», e di cui l'interesse dell'opinione pubblica era un segno importante – poteva essere perseguito accantonando la procedura elettorale uniforme, tratto virtualmente qualificante di una consultazione popolare realmente sovranazionale. Insomma, la storia delle elezioni dirette del Pe non si ricostruisce usando le generalizzazioni concettuali, né consente l'uso irriflesso di categorie interpretative, per quanto consolidate esse siano.

Poche parole, in conclusione, sulla struttura del volume.

La prima parte esamina i progetti di elezione diretta elaborati tra il 1948 e il 1960. I termini *a quo* e *ad quem* coincidono rispettivamente con il Congresso dell'Europa prima ricordato e con l'approvazione da parte dell'Assemblea parlamentare del *Progetto di Convenzione* con cui si stabilivano le regole per la prima elezione europea, in esecuzione di quanto disposto dall'articolo 138 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Nel mezzo, vi fu il tentativo di formulare una legge elettorale europea esperito nel 1952/53 dall'Assemblea ad hoc nel quadro dello Statuto

di Comunità politica europea. La risposta dei governi a questi progetti fu sempre negativa.

Nella seconda parte l'analisi si sposta sulla temporanea rinuncia del Parlamento europeo a chiedere l'applicazione dell'articolo 138, e sulle successive proposte – avanzate in seno ai sei Parlamenti nazionali, anche su sollecitazione delle organizzazioni federaliste – tese a superare il veto governativo attraverso l'indizione di elezioni unilaterali, ossia da svolgere separatamente in ciascun Stato membro e quindi al di fuori del quadro comunitario. Fu anche in ragione della pressione esercitata da questi progetti che i delegati a Strasburgo decisero, alla fine degli anni Sessanta, di riaprire il dossier del voto europeo, fino ad agitare la minaccia di un ricorso alla Corte di giustizia delle Ce per obbligare gli Stati a dare attuazione a quanto avevano stabilito nel Trattato istitutivo della Comunità. Si giunse così, nel 1975, all'approvazione da parte del Pe della Convenzione Patijn, ossia dei principi comuni (e non quindi di una effettiva procedura uniforme) con cui organizzare le prime elezioni dirette. I governi, che al Vertice di Parigi del 1974 avevano rinunciato al loro veto, recepirono con alcune modifiche la Convenzione attraverso l'Atto del Consiglio del 20 settembre del 1976.

Si aprì così la fase delle ratifiche dell'Atto, secondo le procedure proprie di ciascun Stato membro, e della promulgazione delle leggi elettorali nazionali da applicare al «voto europeo». La ratifica fu particolarmente complicata in Francia, poiché gollisti e comunisti sollevarono la questione della compatibilità dell'Atto con la Costituzione della Quinta repubblica, costringendo il presidente Valéry Giscard d'Estaing a richiedere l'intervento del Conseil Constitutionnel. Anche la scrittura delle norme elettorali dette più di un problema, specialmente in Gran Bretagna, dove la discussione ruotò intorno alla possibile introduzione della formula proporzionale, un'ipotesi che venne infine abbandonata per mantenere il sistema *first past the post* tradizionalmente vigente nell'isola. Il «via libera» dei governi indusse le istituzioni comunitarie, segnatamente la Commissione e il Parlamento europeo, a promuovere una serie di iniziative tese a garantire il buon esito delle elezioni dirette. In particolare fu ideata una campagna informativa volta a favorire l'afflusso degli elettori alle urne e vennero stanziati crediti a favore dei gruppi politici rappresentati al Pe da usare per la propaganda elettorale.

I capitoli conclusivi sono dedicati all'analisi delle campagne e dei risultati elettorali nelle sette consultazioni popolari svoltesi fino ad oggi, e alla ricostruzione dei tentativi di formulare una procedura elettorale uniforme esperiti dopo il 1980 dal Parlamento europeo. Sottesa alla parte finale del libro è l'idea richiamata all'inizio di questa introduzione, ossia che la prospettiva diacronica – quand'anche fosse limitata all'analisi della sola fase

post 1979 – rivela l'inadeguatezza della linea interpretativa che derubrica il suffragio diretto del Parlamento europeo a «elezione di secondo ordine» e, in tal modo, non riesce a coglierne le molte implicazioni.

Per portare a compimento questo lavoro ho contratto alcuni debiti di riconoscenza. Il primo, in ordine temporale, è nei confronti di Alice De Wilde e Secondo Sabbioni, del Centre Archivistique et Documentaire du Parlement Européen (Cardoc) a Lussemburgo, che mi hanno aiutato nelle mie ricerche sui documenti del Parlamento europeo. La mia gratitudine va anche al personale degli Archivi della Commissione europea di Bruxelles e della Fondazione Turati di Firenze. Come frequentatore, ormai di lunga data, degli Archivi storici dell'Unione europea di Firenze ho imparato ad apprezzare la cortesia, la pazienza e la grande professionalità di tutti coloro che vi lavorano. Non meno assidua è stata (e immagino sarà) la mia presenza nella Biblioteca del Circolo giuridico dell'Università degli Studi di Siena: anche in questo caso, le qualità umane e professionali che vi ho incontrato hanno reso più facile il mio compito. Parti di questo libro sono state lette da Mario Caciagli e da Daniela Preda, ai quali esprimo la mia riconoscenza per la disponibilità e per i suggerimenti che mi hanno offerto. Un ringraziamento devo anche a Wilfried Loth, dell'Università di Duisburg-Essen. Come si usa precisare in questi casi, la responsabilità di quanto scritto ricade comunque sull'autore. Ho, inoltre, un grande debito di riconoscenza nei confronti di Antonio Varsori, che ha molto agevolato la pubblicazione di questa ricerca nella collana da lui diretta.

Mia madre, Luca, Linda e Bianca mi sono stati vicini, nelle forme più consone alle loro rispettive personalità e possibilità. A loro va il mio ringraziamento pieno di affetto.

Raggi di luce attraversano ogni vita che sia degna di questo nome. Ciò che varia da persona a persona è la loro frequenza e intensità. Da questo punto di vista, certo non il meno importante, mi considero il più fortunato. Perciò dedico questo libro e te, Nina.

1. I primi progetti

Tra il 1948 e il 1960, nell'ambito dei variegati *milieux* europeisti e nelle istituzioni europee progressivamente istituite dopo la fine della seconda guerra mondiale, venne dibattuta con continuità l'ipotesi di un'assemblea comune eletta a suffragio universale¹. A questo obiettivo venne con gradualità associata la questione delle regole elettorali uniformi da adottare per il voto «europeo». Il collegamento divenne inevitabile quando i progetti volti a creare un parlamento sovranazionale si innestarono nel concreto processo di integrazione europea e nel confronto sui disegni politico-istituzionali per l'Europa unita. Il coefficiente di uniformità della competizione elettorale divenne allora un indicatore affidabile della «europeità» del suffragio diretto e della legittimità politica dell'assemblea comune.

1.1 Prudenza in terra incognita. Implicazioni e significati dell'elezione diretta di un'Assemblea europea

La prima occasione per discutere di un organismo rappresentativo sovranazionale si presentò al Congresso dell'Europa svoltosi all'Aja nel maggio del 1948.

All'origine dell'iniziativa possono essere individuati due noti discorsi di Winston Churchill², quello di Fulton del 5 marzo del 1946 e soprattutto quello pronunciato a Zurigo il 19 settembre dello stesso anno, in cui il leader conservatore sostenne la riconciliazione franco-tedesca e la necessità di creare «a

1. Sulle proposte di elezione diretta di un'assemblea europea precedenti al 1948, cfr. W. Birke, *European Elections by Direct suffrage*, Leyden, Sythoff, 1961, p. 18.

2. Cfr. A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992. Sul Congresso dell'Aja si vedano adesso anche i contributi in J.M. Guieu, C. Le Dréau (sous la direction de), *Le Congrès de l'Europe de La Haye (1948-2008)*, Bruxelles, Pie Peter Lang, 2009.

kind of United States of Europe»³. Le ambizioni del leader britannico, inizialmente considerate premature⁴, vennero rese attuali dall'avvio della guerra fredda, che rischiava di trasformare l'Europa divisa in un campo di battaglia tra le due superpotenze, e dalla diffusione dell'europeismo organizzato⁵. Così Churchill, attraverso lo United Europe Mouvement – che ne diffondeva le posizioni – e con l'aiuto del genero Duncan Sandys, favorì i contatti fra i vari movimenti europeisti del continente, infine sfociati nell'istituzione, alla fine del 1947, del Joint International Committee of the Movements for European Unity. Guidato da Duncan Sandys e Joseph Retinger, il Joint International Committee si mise immediatamente all'opera per organizzare una conferenza internazionale al triplice scopo di dimostrare il sostegno dell'opinione pubblica all'europeismo, di produrre materiale di discussione e propaganda, e infine di sollecitare l'unificazione continentale nei diversi paesi⁶. Tuttavia la diffidenza del governo laburista verso l'attivismo «europeista» di segno conservatore, presto estesi a buona parte del socialismo europeo su pressione di Transport House, e soprattutto l'evoluzione della politica internazionale – le prime iniziative di cooperazione europea, come la nascita del Patto di Bruxelles nel marzo 1948 dopo il «colpo di Praga» del mese precedente, sembrarono attenuare l'urgenza dei progetti di Churchill e Sandys – finirono per ridimensionare l'importanza del Congresso, che si trasformò in un'iniziativa a carattere eminentemente propagandistico, un palcoscenico dal quale vennero declamate le virtù dell'unificazione dei popoli europei. Paradossalmente la deriva retorica venne agevolata dall'alto profilo e, prima ancora, dalla eterogeneità dell'estrazione dei partecipanti. Sarebbe stato comunque difficile, in effetti, conseguire risultati tangibili mettendo a confronto il pragmatismo di statisti e uomini politici con l'idealismo sovranazionale degli intellettuali e dei militanti federalisti⁷.

Pur con questi chiari limiti, i lavori di quell'assise non sono però privi di rilevanza per la nostra ricerca. In seno alla commissione politica del Con-

3. W. Churchill, *His Complete speeches 1897-1963*, ed. by R. Rhodes James, vol. VII, 1943-1949, New York-London, Chelsea House Publisher, 1974, pp. 7285-7293 e 7389-7392.

4. A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, cit., p. 313.

5. Per il cui sviluppo in questo periodo si rimanda a W. Lipgens, W. Loth (eds.), *Documents on the history of European integration*, 4, *Transnational organizations of political parties and pressure groups in the struggle for European Union, 1945-1950*, Berlin-New York, de Gruyter, 1991.

6. A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, cit., p. 316.

7. Cfr. G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 35.

gresso⁸, difatti, vennero prese decisioni capaci di produrre alcune conseguenze. Tra queste, vi era proprio l'idea di un'assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale. Va detto che, conformemente alla dicotomia che attraversò tutto il Congresso, anche la parte del documento finale in cui si auspicava la nascita di un organo rappresentativo venne plasmata dalla contrapposizione tra «realisti» ed «euroentusiasti». Ne conseguì una soluzione dal profilo complessivamente debole, con la quale si auspicava la «convocazione [...] di un'Assemblea europea scelta dai Parlamenti delle nazioni partecipanti e formati da loro membri e da altri», al fine, *inter alia*, di «fornire consigli» sulle immediate «misure pratiche» idonee a favorire l'unificazione economica e politica.

Ma a dispetto dei suoi contorni assai vaghi, il governo francese decise di dare un seguito alla dichiarazione approvata nella capitale olandese. Per un breve periodo, motivi di ordine interno e internazionale⁹ sembrarono infatti orientare Parigi verso il progetto di una vera federazione europea. Così Georges Bidault, benché a capo di un governo ormai dimissionario, il 20 luglio 1948 portò all'ordine del giorno del Consiglio consultivo del Patto di Bruxelles l'idea di creare un embrione di federazione europea sulla base delle conclusioni del Congresso dell'Aja. Si trattava, in concreto, di istituire «un'assemblea europea», oltre che un'unione doganale tra i paesi del Patto, aperta ai rappresentanti dei parlamenti nazionali¹⁰. L'iniziativa era sostenuta – oltre che da Churchill e dagli ambienti a lui vicini – dal governo belga, seppur con qualche cautela, e dai *milieux* europeisti, ed aveva il consenso fattivo di Washington. Tuttavia essa suscitò la contrarietà di Londra, subito espressa dal segretario di Stato Ernest Bevin in seno al Consiglio consultivo¹¹ e, successivamente, al Foreign Office¹². Il governo laburista, oltre ad essere contrario alla cessione della sovranità nazionale, paventava che l'attuazione della proposta francese desse ai partiti comunisti dell'Europa occidentale l'opportunità di utilizzare un palcoscenico su scala continentale per diffonde-

8. Oltre a quella politica, durante il Congresso vennero istituite la commissione economica e quella culturale.

9. Riassunti in A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, cit., p. 329.

10. E sul quale si rimanda ad A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988.

11. *Ibidem*, pp. 187-190.

12. Direction générale de la Politique. Section I, *Note pour Monsieur le Ministre*, 15 ottobre 1948. In questo documento si ricordava come le riserve britanniche fossero state formulate anche in occasione della 27^a e della 28^a seduta del Comitato permanente del Patto di Bruxelles svoltesi rispettivamente il 2 e l'8 settembre del 1948. In quella sede i rappresentanti dei governi dei cinque Stati membri avevano preso posizione sul memorandum del Joint International Committee. Entrambi i verbali delle sedute sono in Asue, Fd-84.

re la propria propaganda¹³. Sulla base di questi argomenti, Bevin e il Foreign Office furono impermeabili non solo alle pressioni francesi, ma anche a quelle esercitate da Churchill – che chiese al Primo ministro Clement Attlee di prendere in considerazione i deliberati del Congresso dell'Aja¹⁴ – e dai movimenti europeisti. Il 21 luglio 1948 il Joint International Committee chiese infatti di decidere con urgenza sulla formazione dell'assemblea europea, e in particolare sulla sua composizione e sul metodo da adottare per la selezione dei suoi membri; inoltre, informò Bevin e gli altri quattro ministri degli Affari esteri del Patto che un Comitato di studio guidato da Paul Ramadier era già all'opera per elaborare un *memorandum* sulla formazione di un'assemblea europea¹⁵, la cui stesura venne conclusa il 18 agosto.

Peraltro, a rendere più ferma l'intransigenza britannica¹⁶ concorsero le divisioni presenti nel movimento europeista nonché la Conferenza dell'Unione parlamentare europea svoltasi a Interlaken all'inizio di settembre. Nella cittadina svizzera si chiese infatti che la futura assemblea europea elaborasse una costituzione per l'Europa federata, dando così al governo di Londra una giustificazione ulteriore al proprio *fin de non recevoir*¹⁷.

Comunque, da un certo momento in poi, vale a dire dall'11 settembre del 1948, quando si formò il nuovo governo di Henri Queuille, con Robert Schuman al Quai d'Orsay, la Francia ridimensionò alquanto le proprie ambizioni, preferendo declinare l'europeismo come soluzione alla pur fondamentale «questione tedesca» – senza dare primaria importanza alla forma che quell'ideale doveva effettivamente assumere¹⁸. Parigi finì così per avvicinarsi gradualmente al compromesso immaginato da Bevin, ossia una più modesta cooperazione intergovernativa che avrebbe poi trovato attuazione nel Consiglio d'Europa. Nel Consiglio consultivo del Patto di Bruxelles del 25-26 ottobre 1948, Schuman dichiarò che le proposte francesi miravano in realtà a ricondurre sotto il controllo degli esecutivi i disegni «eu-

13. *Indications fournies par M. Ramadier sur sa conversation du 24 juillet avec M. Spaak et sur les conclusions qu'il en tire quant à la méthode à employer pour la convocation de l'Assemblée européenne*, s.d. [luglio 1948], Asue, Me-1052.

14. Lettera da W. Churchill a C. Attlee in data 27 luglio 1948 in Asue, Me-1054: «La creazione di un'Assemblea europea rappresenterebbe un importante passo concreto verso un'Europa unita e aiuterebbe grandemente a creare un senso di solidarietà tra i popoli europei di fronte ai crescenti pericoli che li circondano». Churchill concludeva affermando che la Gran Bretagna avrebbe dovuto assumere la guida di quel processo.

15. La lettera del Joint International Committee e la risposta evasiva di Bevin, in data 31 luglio 1948, sono in Asue, Fd-84.

16. Cfr. la lettera di Attlee a Churchill in data 30 luglio 1948 in Asue, Me-1054, e il pamphlet «antifederalista» del Partito laburista *Feet on the Ground. A Study of Western Europe*, London, Labour Party, 1948.

17. Cfr. A. Varsori, *Il patto di Bruxelles (1948)*, cit., p. 197.

18. *Ibidem*, pp. 205 e 207-208.

ropeisti» fatti propri dai movimenti non-governativi, e ridimensionò l'impegno di Parigi a favore dell'assemblea sovranazionale. Paul-Henri Spaak, da parte sua, assicurò Bevin che belgi e francesi non avevano in animo di attribuire «a una assemblea o ad una organizzazione, quale che fosse, il compito di prendere vere decisioni». Il *rapprochement* stemperò, almeno parzialmente, i sospetti britannici e consentì la convergenza sulla proposta, abilmente avanzata da Spaak, di istituire un Comité d'études pour l'Union européenne con il compito di avvicinare le posizioni franco-belga e britannica in vista di una più stretta unità tra gli Stati europei¹⁹:

A tal fine, il Comitato prenderà in considerazione ogni suggerimento, compreso quello franco-belga di un'Assemblea consultiva e il suggerimento di M. Bevin di un «Consiglio Europeo» composto dai ministri dei diversi Stati interessati, così come ogni altra ipotesi che fosse presentata dai governi o dalle organizzazioni private.

I lavori del Comité d'études, su cui torneremo poiché vi si discusse della modalità di formazione dell'Assemblea, si innestarono nell'ambito dei negoziati che condussero al Consiglio d'Europa (Cde)²⁰. Quest'ultimo rappresentò infine una sintesi delle due diverse concezioni dell'assetto europeo postbellico, quella del governo francese – condivisa dai belgi e dagli olandesi, pur con alcuni distinguo²¹ – e quella del governo inglese. Londra accettò infine la nascita di un'assemblea europea nel quadro del Cde, la quale tuttavia risultò priva di poteri effettivi e venne composta da membri designati dai parlamenti nazionali.

L'ipotesi di un parlamento eletto direttamente dai cittadini europei tornò in agenda con l'aprirsi degli anni Cinquanta, in coincidenza con il tentativo di fondare la Comunità di difesa, esperito al fine di trovare una soluzione al problema del riarmo della Repubblica federale tedesca²². Com'è noto, una iniziativa diplomatica promossa dal governo italiano alla fine del 1951 cercò di trasformare la Ced in una vera Comunità politica, dotata, tra l'altro, di un organo rappresentativo eletto direttamente. Il mandato di elaborare lo

19. Cfr. Commission permanente du Traité de Bruxelles, *Compte rendu de la troisième session du Conseil Consultatif. Discussion du Point 6 de l'Ordre du jour relatif à la Proposition d'Assemblée européenne*, Paris, 25-26 octobre 1948, Doc. N. A/104, in Asue, Fd-105.

20. Cfr. A. Varsori, *Il patto di Bruxelles (1948)*, cit., pp. 244-275, che ricorda come le trattative per il Cde si intrecciassero con quelle per il Patto atlantico.

21. Cfr. *Compte rendu de la quatrième session du Conseil Consultatif du Traité de Bruxelles (Londres, 27-28 janvier 1949). Rapport du Comité d'études de l'Unité européenne*, in Asue, Fd-105.

22. Cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994.

Statuto di comunità politica, che una volta approvato avrebbe dovuto essere sottoposto al Consiglio dei ministri della Ceca e poi trasmesso ai governi, venne affidato all'Assemblea ad hoc, presieduta da Paul-Henri Spaak e composta da 87 membri, la cui prima seduta si tenne il 15 settembre 1952. Al suo interno venne formata la commissione costituzionale, a propria volta articolata in quattro sottocommissioni (Attribuzioni, Istituzioni politiche, Istituzioni giurisdizionali²³, Collegamenti), con l'incarico di redigere il progetto di Comunità politica. La sottocommissione delle Istituzioni politiche, alla cui guida venne nominato il democratico-cristiano francese Pierre-Henri Teitgen, interpretò il suo mandato dando centralità all'elezione diretta di un'assemblea popolare, concepita come «idea forza, elemento nuovo e dinamico» delle proposte da essa formulate²⁴. I lavori, avviati nell'ottobre del 1952, sfociarono in un Rapporto generale presentato dal socialista belga Fernand Dehousse e discusso dall'Assemblea ad hoc. Il testo finale, denominato *Progetto di trattato relativo allo Statuto di Comunità europea*, venne approvato in plenaria nel marzo del 1953, dopo una prima lettura svolta in gennaio. Esso prevedeva un'architettura istituzionale abbastanza complicata e al contempo non priva di punti deboli, almeno in un'ottica federalista²⁵, il cui fulcro era costituito dal «Senato degli Stati», eletto all'interno delle assemblee legislative nazionali, mentre l'altro ramo del Parlamento, la «Camera dei popoli», avrebbe dovuto essere formato attraverso il «suffragio universale paritario, diretto e segreto di uomini e donne»²⁶. Riguardo al regime elettorale non si prospettavano soluzioni effettivamente omogenee; al contrario, in attesa di una «legge della Comunità» che fissasse i principi di una normativa elettorale uguale per tutti, la «Camera dei popoli» avrebbe dovuto essere transitoriamente eletta secondo modalità stabilite dalle legislazioni dei sei Stati membri²⁷, ad eccezione, come vedremo, della formula elettorale.

23. La sottocommissione Istituzioni giurisdizionali nacque da uno «scorporo» della Sip: cfr. D. Preda, *Sulla soglia dell'unione*, cit., p. 228.

24. Pe, Cc, troisième session, *Rapport général sur les problèmes des Institutions politiques de la Communauté présenté au nom de la sous-commission des Institutions politiques*, par M. Dehousse, *Rapporteur*, Paris, le 9 décembre 1952, in Asue, Fd-42.

25. Cfr. N. Antonetti, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)*, in U. De Siervo (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 26-45.

26. Cfr. D. Pasquinucci (a cura di), *I progetti di costituzione europea. Dall'Assemblea «ad hoc» alla Dichiarazione di Laeken*, Milano, Unicopli, 2003, pp. 47-48.

27. Commission pour la Communauté politique européenne, *Rapport aux Ministres des Affaires Etrangères*, Première partie, *Questions institutionnelles*, Paris, 12 décembre 1953-8 mars 1954, Annexe I, p. 71, in Asue, Fd-69.

Sta di fatto che sin dal momento della consegna del *Progetto*, il 9 marzo 1953, dalle mani di Spaak a quelle di Georges Bidault, presidente in carica del Consiglio dei ministri della Ceca, apparve chiaro come fosse vacillante la volontà degli esecutivi nazionali di concretizzare il lavoro svolto dall'Assemblea ad hoc²⁸. La percezione venne confermata dai fatti. Una serie di conferenze intergovernative e una commissione mista di esperti e diplomatici, i cui lavori si svolsero dal 12 dicembre 1953 all'8 marzo 1954 a Parigi, testimoniarono il graduale prevalere della coalizione anti-cedista, guidata dalla Francia²⁹. Infine, nell'agosto del 1954, l'Assemblea nazionale francese respinse, con una *motion préalable*, la ratifica del trattato Ced, decretandone così la caduta³⁰. Quel voto segnò una pesante, benché temporanea, battuta d'arresto nell'avanzamento dell'integrazione europea e naturalmente condusse all'accantonamento, anch'esso momentaneo, del progetto di un'assemblea eletta direttamente.

La fase di stallo venne superata grazie alla Conferenza di Messina del 1955 e alla firma, il 25 marzo 1957 a Roma, dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e di Euratom. L'articolo 138 del Trattato Cee, al comma 3, prevedeva l'indizione di elezioni europee sulla base di una «procedura uniforme», la cui stesura spettava all'Assemblea parlamentare europea (Ape). Il potere d'iniziativa attribuito all'Ape costituiva, all'epoca, un caso unico di produzione normativa comunitaria³¹; va detto però che la sua portata era circoscritta in modo determinante da un comma di quello stesso articolo, che attribuiva al Consiglio dei ministri il diritto di fissare, con decisione unanime, «le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali». Nondimeno l'Assemblea si mosse con buona solerzia, e nell'ottobre del 1958 provvide a creare il Gruppo di lavoro per le elezioni europee³² (Gdl) presieduto da Fernand Dehousse.

Inizialmente composto da nove membri, poi divenuti tredici, il Gruppo aveva ricevuto dall'Ape il compito di studiare «l'insieme dei problemi che derivano dall'elezione» e di presentare un *Progetto di Convenzione* alla commissione per gli Affari politici e i problemi istituzionali. Tra il giugno e

28. D. Preda, *Sulla soglia dell'unione*, cit., pp. 332-336.

29. Cfr. anche il recente saggio di L. Ducerf, *La crise de la Communauté Européenne de Défense en France (1950-1954)*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (Ced)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

30. La discussione parlamentare sulla Ced è nella sezione «grands débats» nel sito dell'Assemblea nazionale: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/ced/sommaire.asp>.

31. Cfr. B. Beutler, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil, J.H.H. Weiler, *L'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 176.

32. Al momento della sua istituzione il Gruppo era stato denominato «Sottocommissione per il suffragio universale».