



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

XXXV CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: STORIA DELLE ISTITUZIONI
POLITICHE (SPS/03)

***Dal Club del Coccodrillo
all'Intergruppo Federalista per l'Unione Europea:
Nascita, sviluppo e prospettive (1980-1994)***

Dottoranda
Giulia Iapichino

Coordinatore
Prof. Giuseppe Bottaro

Tutor
Prof.ssa Vittoria Calabrò

Anno Accademico 2021/2022

DAL *CLUB DEL COCCODRILLO*
ALL'*INTERGRUPPO FEDERALISTA PER L'UNIONE EUROPEA*:
NASCITA, SVILUPPO E PROSPETTIVE (1980-1994)

INDICE

NOTA INTRODUTTIVA

1. *Le ragioni di una scelta* 7
2. *Uno sguardo al Parlamento comunitario: nascita e funzioni*..... 16

PARTE PRIMA

I COCCODRILLI EUROPEI (1970-1986)

CAPITOLO I

La nascita del Club del Coccodrillo

1. *Il processo di integrazione europea: dall'Assemblea eletta alla crisi istituzionale degli anni Ottanta* 31
2. *Il disegno politico di Spinelli e l'appello agli "innovatori"* 56
3. *La rivista Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Europeen. Tra fonte documentale e strumento politico: una breve disamina* 74

CAPITOLO II

La ricerca di uno spazio politico: attività e ruolo dei Coccodrilli nel Parlamento eletto

1. *Da nove a centottanta: un'architettura organica in Parlamento* 79
2. *Una questione istituzionale: la risoluzione del 1981 e il confronto politico tra i gruppi dell'Assemblea* 90
3. *Le percezioni sull'origine del Club negli Stati della Comunità europea. Tra fonti a stampa e carteggi privati* 120

Capitolo III

Dal Trattato all'Atto Unico Europeo: il declino di un progetto

1. *I lavori della Commissione ad hoc nelle carte del Crocodile* 130

a) Prima fase	135
b) Seconda fase.....	152
c) Terza fase.....	178
2. L'accelerazione del Club per la ratifica del Trattato costituzionale. Nuove chiavi di lettura.....	184
3. Il Trattato "limitato", un'agenda per il futuro	195

PARTE SECONDA

L'EREDITÀ DEL CLUB DEL COCCODRILLO: UNA PROSPETTIVA STORICO-ISTITUZIONALE (1986-1994)

CAPITOLO I

L'esperienza dell'Intergruppo Federalista per l'Unione Europea

1. Una nuova strategia per il Parlamento europeo	206
2. La nascita dell'Intergruppo federalista e la Declaration politique: principi e obiettivi istituzionali	213
3. La nuova rivista Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe (1990-1995) ..	226

CAPITOLO II

Le sfide dell'Intergruppo federalista per l'Unione Europea. La prospettiva costituzionale di un'Europa federale

1. L'Intergruppo a lavoro: tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali	235
2. Il Manifeste pour l'Union européenne, L'Europe est notre avenir e "I sondaggi d'opinione". Il rapporto tra società europea e Intergruppo	243
3. «Poteri costituenti al Parlamento europeo». Il referendum d'indirizzo del 1989: l'iniziativa dell'Intergruppo nello spazio europeo e nazionale	257

CAPITOLO III

Il rilancio per l'Unione politica nella III legislatura del Parlamento europeo: l'analisi del Crocodile

1. Dal vertice di Madrid alla costituzione del nuovo Intergruppo: quali prospettive?.....	294
2. Tra l'"Assise" sull'avvenire dell'Europa e la Conferenza intergovernativa sull'Unione politica: il dibattito filo-federalista dell'Intergruppo (1990-1991)	306
3. Maastricht dopo Maastricht: delusioni e prospettive	335

NOTE CONCLUSIVE.....	350
----------------------	-----

<i>APPENDICE DOCUMENTARIA</i>	356
--	------------

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

1. FONTI.....	393
2. LETTERATURA	397
3. SITOGRAFIA.....	412
4. INTERVISTE.....	414

GRUPPI POLITICI DEL PARLAMENTO EUROPEO

I LEGISLATURA (1979-1984)¹

- S - *Gruppo socialista*
- PPE - *Gruppo del partito popolare europeo (Gruppo democratico cristiano)*
- ED - *Gruppo democratico europeo*
- COM - *Gruppo comunista e apparentanti*
- L - *Gruppo liberale e democratico*
- DEP - *Gruppo dei democratici europei di progresso*
- CDI - *Gruppo di coordinamento tecnico e di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti*
- NI - *Non iscritti*

II LEGISLATURA (1984-1989)²

- S - *Gruppo socialista*
- PPE - *Gruppo del partito popolare europeo (Gruppo democratico cristiano)*
- ED - *Gruppo democratico europeo*
- COM - *Gruppo comunista e apparentanti*
- L - *Gruppo liberale e democratico*
- RDE - *Gruppo dell'Alleanza democratica europea*
- ARC – *Gruppo “Arcobaleno”: Federazione delle Alleanze verde-Alternativa europea, d'Agalev-Ecolo, del Movimento popolare danese contro l'appartenenza alla Comunità europea, e dell'Alleanza libera europea al Parlamento europeo*
- DR - *Gruppo delle destre europee*
- NI - *Non iscritti*

III LEGISLATURA (1989-1994) – SESSIONE COSTITUTIVA³

- S - *Gruppo socialista*
- PPE - *Gruppo del partito popolare europeo (Gruppo democratico cristiano)*
- LDR - *Gruppo liberale e democratico riformatore*
- ED - *Gruppo democratico europeo*
- V - *Gruppo Verde al Parlamento europeo*
- GUE - *Gruppo per la Sinistra Unitaria Europea*
- RDE - *Gruppo dell'Alleanza democratica europea*
- DR - *Gruppo tecnico delle destre europee*
- CG - *Coalizione delle Sinistre*

¹ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/suddivisione-partiti-nazionali-gruppi-politici/1979-1984/parlamento-uscente/>.

² <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/suddivisione-partiti-nazionali-gruppi-politici/1984-1989/parlamento-uscente/>.

³ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/suddivisione-partiti-nazionali-gruppi-politici/1989-1994/sessione-costitutiva/>.

- ARC - *Gruppo Arcobaleno del Parlamento Europeo*
- NI - *Non iscritti*

III LEGISLATURA (1989-1994) – PARLAMENTO USCENTE ⁴

- S - *Gruppo socialista*
- PPE - *Gruppo del partito popolare europeo (Gruppo democratico cristiano)*
- LDR - *Gruppo liberale e democratico riformatore*
- V - *Gruppo Verde al Parlamento europeo*
- RDE - *Gruppo dell'Alleanza democratica europea*
- ARC - *Gruppo Arcobaleno del Parlamento Europeo*
- CG - *Coalizione delle Sinistre*
- DR - *Gruppo tecnico delle destre europee*
- NI - *Non iscritti*

NOTE SULLE CITAZIONI

I documenti citati nelle note e riprodotti in *Appendice* sono la puntuale trascrizione degli originali e ne riportano fedelmente l'ortografia.

⁴ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/suddivisione-partiti-nazionali-gruppi-politici/1989-1994/parlamento-uscente/>

NOTA INTRODUTTIVA

*Aveva ragione Gramsci: bisognava battersi per la Costituente.
Ora, oggi, bisogna battersi perché il Parlamento eletto si
trasformi in costituente europea...L'Europa deve essere fatta dagli
europei e non dalle burocrazie, non dalle diplomazie. La gente
dirà sì o no, ma capirà quando dice sì e quando dice no.*

ALTIERO SPINELLI, BRUXELLES 8 NOVEMBRE 1978.

1. *Le ragioni di una scelta*

Rue de l'Outre, Strasburgo. Il 9 luglio 1980 iniziava una nuova stagione per il federalismo europeo, un progetto "orizzontale" che nasceva senza confini di partito, il sogno di Altiero Spinelli: era la prima riunione del *Club du Crocodile*, l'inizio di un percorso denso di obiettivi.

Benché siano passati più di quarant'anni dalla nascita di quell'intergruppo, emerge ancora oggi, con una certa persistenza, l'idea di un ricorso a quell'esperienza che, negli anni Ottanta, aveva reso protagonisti i deputati più "innovatori" nei progetti a sostegno di una procedura democratica e costituente per l'Europa. Una procedura che avrebbe favorito la dimensione comunitaria rispetto a quell'intergovernativa, con un ruolo centrale previsto per l'Assemblea di Strasburgo.

In questa ottica si è configurata l'iniziativa di un gruppo di eurodeputati, annunciata da Enrico Ciccarelli in un servizio su *FoggiA Europa*, volta a rilanciare nel 2012 la costituzione del *Club* sulla scorta degli insegnamenti di Altiero Spinelli. Convinti che il «pericoloso bilico» dell'edificio comunitario andasse risolto con una maggiore unità politica, questi indicavano un cammino perseguibile solo attraverso il ruolo centrale dell'istituzione europea a più forte legittimazione democratica, cioè il Parlamento ⁵.

Dieci anni più tardi, di fronte all'incapacità dei governi di riformare il sistema comunitario, Pier Virgilio Dastoli – che di Spinelli era stato assistente parlamentare – avrebbe ricordato il realismo innovatore dell'iniziativa coccodrilliana, evidenziando

⁵ E. Ciccarelli, *Il ritorno del Coccodrillo*, su «FoggiA Europa». Il servizio andato in onda su *Teledauna* è consultabile al seguente link <https://www.youtube.com/watch?v=quUKCxBTPg>.

l'urgenza di affidare al Parlamento il compito di definire gli elementi essenziali di un nuovo progetto di trattato, a partire dalle proposte a lungo rimaste negli archivi europei⁶.

Di fronte ai dilemmi della “casa europea”, perché si parla ancora di *Cocodrillo*?

L'interrogativo chiama in causa la valenza e la centralità dell'azione condotta proprio da quell'Intergruppo, sia nell'intero processo di integrazione europea sia nello sviluppo e nella crescita dell'unica istituzione parlamentare a carattere sovranazionale, al cui interno esso aveva operato secondo una logica “democraticamente” orientata verso un'unione politica.

Pur nei limiti di manovra che differenziano un Intergruppo da un vero gruppo politico, il *Club del Cocodrillo* rappresenta ancora oggi una delle maggiori esperienze, a carattere transnazionale e transpartitico, sviluppatasi all'interno del Parlamento europeo.

Impegnato a fondo sui principali temi comunitari e sulla prospettiva di un'Unione di tipo federale, il *Club* aveva iniziato la sua opera all'esterno giacché, costituitosi in modo del tutto informale e attraverso un moto che potrebbe definirsi centripeto, aveva coinvolto numerosi deputati europei, acquisendo uno spazio via via più esteso nell'emiciclo comunitario. Esso avrebbe ispirato in quel modo le riforme che avrebbero permesso, tra l'altro, l'introduzione della cittadinanza europea, il potere di codecisione fra Parlamento e Consiglio e la ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri secondo il principio di sussidiarietà.

Così, per usare le parole di Lucio Levi «la strategia dei parlamentari del *Club* si propone [...] di portare il dibattito sui contenuti della riforma della Comunità in ogni Stato e in ogni regione, in modo che i cittadini, le forze sociali e le forze politiche si possano pronunciare; di aprire una lotta per la formazione di ogni paese di maggioranze favorevoli al progetto del Parlamento europeo»⁷.

Il noto Progetto Spinelli del 1984 era stato, di fatto, il frutto di un compromesso democratico cui avevano contribuito – grazie all'opera del *Club* – parlamentari popolari, socialisti, liberali, gollisti, conservatori inglesi, comunisti e radicali.

Il declino di quel progetto, conclusosi con la firma dell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986, avrebbe spinto i deputati “avanguardisti”, riuniti nell'Intergruppo federalista

⁶ P. V. Dastoli, *Cantiere democratico. Per l'Ue è venuto il momento di superare il Trattato di Lisbona*, in «Linkiesta», 12 luglio 2022. L'articolo è consultabile al seguente link <https://www.linkiesta.it/2022/07/ue-club-cocodrillo-trattato-lisbona/>. Sul punto, inoltre, si veda P. V. Dastoli, *Altiero Spinelli e il Club del Cocodrillo*, in «EuroActive», 9 luglio 2021. L'articolo è consultabile al seguente link <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/opinion/altiero-spinelli-e-il-club-del-cocodrillo-2021/>.

⁷ L. Levi, *Crisi della Comunità europea e riforma delle istituzioni*, Franco Angeli Editore, Milano 1983, p. 58.

per l'Unione europea a proseguire nelle successive legislature la "battaglia" iniziata e non conclusa dal *Club*.

Il nuovo Intergruppo si sarebbe adoperato per una riforma dei Trattati, a partire dall'attribuzione di un mandato costituente all'Assemblea europea. La sua esperienza si sarebbe ripetuta anche nelle legislature successive (1984-1989, 1989-1994) con l'intrecciarsi di vecchi e nuovi attori politici operanti nel quadro europeo, impegnati nei processi di riforma che avrebbero condotto al Trattato di Maastricht e al progetto di Costituzione europea presentato da Fernand Herman nel 1994.

Oggetto di studi di diversa natura (storica, giuridica e politologica), l'iniziativa di matrice spinelliana è stata presa in esame in numerose ricerche dedicate principalmente al pensiero e all'azione del federalista romano.

Seppur il Coccodrillo risulti, infatti, sovente menzionato dagli studiosi che hanno indagato l'azione politica di Spinelli, in pochi casi, come nei lavori coevi condotti tra il 1984 e il 1986, rispettivamente, da Pier Virgilio Dastoli e Andrea Pierucci⁸ e da Rita Cardozo e Richard Corbett, e nei più recenti contributi di Daniela Preda e Daniele Pasquinucci, quelle analisi hanno approfondito l'oggetto in modo esaustivo. E quando gli studi sono stati orientati sui lavori preparatori che hanno portato alla stesura del Progetto di Trattato del 1984, l'attenzione è stata maggiormente rivolta alle discussioni sviluppatesi all'interno della *Commissione ad hoc* del Parlamento europeo.

Sul Trattato va senza dubbio ricordato il commentario *Le traité instituant l'Union européenne: un projet, une méthode, un agenda*, curato dai giuristi Francesco Capotorti, Jean Paul Jacqué, Meinhard Hilf, Francis Jacobs che l'Istituto di Studi Europei dell'Università Libera di Bruxelles ha aggiornato e nuovamente pubblicato nel 2014, con una prefazione di Jean-Victor Louis, una postfazione di Giorgio Napolitano e un lungo saggio di Marianne Dony, dedicato ai possibili sviluppi del Progetto Spinelli⁹.

⁸ P. V. Dastoli, A. Pierucci, *Verso una Costituzione Democratica per l'Europa – Guida al Trattato sull'Unione Europea*, Marietti, Casale Monferrato 1984; R. Cardozo, R. Corbett, *The Crocodile initiative*, in *European union: the European Community in search of future*, a cura di J. Lodge, Macmillan, Londra 1986, pp.15-46; D. Preda, *Il Parlamento europeo eletto: l'azione di Spinelli e la nascita del Club del Coccodrillo*, in *L'Integrazione europea tra crisi e rilanci*, a cura di S. Cruciani, G. Tosatti, Sette città-Officina della storia, Viterbo 2019; D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia: Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Il Mulino, Bologna, 2000. Sul punto si vedano, inoltre, P. V. Dastoli, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, v. II, il Mulino, Bologna 2000, pp. 564-565; G. Devani, *Il Progetto del Coccodrillo (1984) e il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (2004): un'analisi storica comparata*, in *Europa vicina e lontana*, a cura di F. Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone, Centro Editoriale Toscano, Firenze 2008; P. Graglia, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna, 2008; S. Pii, *Club del Coccodrillo*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea* (Dizie) 2008 <https://www.dizie.eu/dizionario/club-del-coccodrillo/>; *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, a cura di U. Morelli, Giuffrè editore, Milano 2010.

⁹ F. Capotorti, H. Meinhard, F.G., Jacobs J.P. Jacqué, M. Dony, J. V. Louis, postface G. Napolitano, *Le traité instituant l'Union européenne : un projet, une méthode un agenda*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2014.

La letteratura sul processo di integrazione europea è risultata è, tuttavia, carente di lavori monografici dedicati esclusivamente allo studio approfondito di questo *Club* e, soprattutto, di analisi attinenti al ruolo e al contributo dell'Intergruppo federalista nelle vicende politico-istituzionali tra il 1986 e il 1994. Un argomento poco indagato che, invece, proprio per il notevole lavoro di equipe condotto dai suoi componenti non può essere ignorato, sia per la valorizzazione delle differenze politico-culturali sia per le iniziative volte a coinvolgere le forze sociali e politiche nel processo comunitario.

Il riordino e la pubblicazione sul sito del Centro di eccellenza Altiero Spinelli del periodico *Crocodile. Lettre aux membres du Parlement europeen* (operato nel 2017 dallo CeAS in collaborazione con il CIME e gli Archivi storici dell'Unione europea) sia dei numeri relativi agli anni 1980-1983, sia di quelli pubblicati dopo la morte di Spinelli, per il periodo 1990-1995, ha stimolato la mia curiosità sul ruolo e il funzionamento di questi Intergruppi nel rafforzamento del Parlamento europeo e, più complessivamente, nel processo di integrazione politica della Comunità¹⁰.

Nel “labirinto dei Coccodrilli”, del resto, si può entrare da diverse porte. Una di queste è stata offerta dalla rivista *Crocodile*, concepita da Altiero Spinelli, Felice Ippolito e Pier Virgilio Dastoli nell'estate del 1980 e pubblicata per la prima volta nell'ottobre dello stesso anno. La nascita del *Club*, “laboratorio di idee” non poteva, di fatto, che accompagnarsi a uno strumento di comunicazione, che va interpretato come un'aspirazione dei Coccodrilli ad essere “avanguardia” anche nella produzione del sapere politico in una situazione europea complessa¹¹.

Alla base di tutto ciò vi era l'obiettivo di denunciare uno stato di crisi, quello in cui versava la Comunità negli anni Ottanta e Novanta e indicare un metodo, un'agenda che il *Club* aveva cominciato a costruire a partire dalla sua istituzione. Non è un caso, infatti, che i primi fascicoli della *Lettera* siano dedicati proprio alle sfide comunitarie degli anni Ottanta e agli strumenti che bisognava adottare per uscire da quell'*impasse*.

Il titolo “Lettera ai deputati”, di fatto, riassume e spiega molto più di quanto possano le parole: una lettera aperta, dove il costante baricentro del discorso era l'azione costituente e costituzionale promossa dai Coccodrilli e guidata dal Parlamento europeo. Non solo i numeri pubblicati negli anni Ottanta ma anche quelli del periodo successivo fanno di *Crocodile* il cantiere in cui sono state coltivate speranze, delusioni, illusioni,

¹⁰ I numeri del *Crocodile. Lettre aux membres du Parlement europeen* (1980-1983) e del *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe* (1991, 1992, 1993, 1994) sono consultabili al seguente link <http://www.centrospinelli.eu/wp/crocodile/>.

¹¹ Dastoli Pier Virgilio, *L'iniziativa del Coccodrillo. La storia della Lettera dal 1980 al 1995*, in *Le riviste e l'integrazione europea*, a cura di D. Preda, D. Pasquinucci, L. Tosi, CEDAM, Padova, 2016, pp. 643-647.

tentativi di rinnovamento per la Comunità europea: i suoi contenuti, infatti, evidenziano la rinnovata volontà dei Coccodrilli di svolgere nell'Assemblea di Strasburgo il ruolo di “animatori” di un processo che vedeva nel rafforzamento del Parlamento, nel consolidamento del metodo comunitario, nella formazione di un governo europeo, il perno centrale della loro azione.

Alla luce di quanto detto finora, si è ritenuto opportuno ripercorrere le fasi salienti dell'iniziativa spinelliana per valutare l'impegno e le aspettative dei singoli Coccodrilli rispetto alle posizioni formali assunte dai gruppi politici del Parlamento europeo e dei partiti nazionali, misurando la “funzione avanguardista” di alcuni deputati rispetto ad altri. Su queste considerazioni, si è valutato come questi Intergruppi abbiano acquisito uno spazio politico via via più esteso all'interno dell'Assemblea e, in particolare, con quali riflessioni filo-federaliste e con quali iniziative essi abbiano animato quel circuito transpolitico-transnazionale.

Uno studio volto a indagare, inoltre, gli approcci e gli strumenti adottati per ottenere un consenso trasversale nell'emiciclo e tra i cittadini, attraverso un contestuale esame delle posizioni assunte dagli organi istituzionali del Parlamento europeo, in particolare dalla Commissione istituzionale, e dalle Assemblee nazionali.

Con l'obiettivo di mettere in luce nuovi percorsi di ricerca e ulteriori chiavi interpretative è stata, innanzitutto, condotta un'analisi di tutti i numeri del *Crocodile*, alcuni direttamente reperibili sul sito del CeAS, altri rinvenuti tra le carte d'archivio, altri ancora messi generosamente a disposizione da Pier Virgilio Dastoli.

Nonostante gli utili riferimenti culturali contenuti nella *Lettre* e la preziosa testimonianza di Dastoli¹², si è ritenuto opportuno procedere alla consultazione di archivi nazionali e internazionali al fine di ricostruire più dettagliatamente l'attività dei Coccodrilli.

In tal senso, i documenti custoditi presso gli Archivi storici dell'Unione europea si sono rivelati fondamentali al pari di quelli relativi al PE conservati presso gli *Historical Archives of the European Parliament* (HAEP) di Lussemburgo.

Nel fondo “Altiero Spinelli”, in particolare, sono stati consultati alcuni specifici dossier sul *Club du Crocodile*, all'interno dei quali sono state rinvenute le numerose lettere di adesione all'Intergruppo che hanno consentito di ricostruire la formazione di quella rete intellettuale e politica a sostegno della riforma dei Trattati proposta dal federalista romano. E non solo: al loro interno sono custoditi sia gli originali dei verbali

¹² Le interviste a Pier Virgilio Dastoli sono state realizzate il 15 giugno 2021 (online) e il 28-30 agosto 2022 (Ventotene).

delle riunioni che una serie di documenti relativi alla genesi e ai contenuti delle proposte discusse e successivamente presentate in Assemblea¹³.

Lo studio si è posto, ad esempio, l'obiettivo di ricostruire l'iter che ha condotto alla risoluzione del 9 luglio 1981 – una “vera questione istituzionale” – a partire dalle riflessioni e dalle proposte avanzate dal *Club*, costantemente modellate sulla base di quel lungo e articolato dibattito dal quale erano emerse le diverse e contrastanti posizioni tra quanti sedevano nell'emiciclo di Strasburgo sulla costituzione di una *Commissione ad hoc*. Un'analisi che ha confermato la validità di un modello, quello “coccodrilliano”, cioè quell'esercizio di compromesso che il *Club* praticava per ottenere un consenso ampio tra tutti i gruppi politici. E non è forse un caso che attraverso quell'esercizio Spinelli fosse riuscito ad allineare sulle stesse posizioni socialisti, popolari, comunisti italiani e persino alcuni conservatori inglesi come Derek Prag e Stanley Johnson, fervidi animatori del *Club*.

Interessante è stato, al contempo, lo spoglio di un dossier all'interno del quale è conservata la rassegna degli articoli di testate internazionali relativi alla nascita del *Club*. Fonti, quest'ultime, che hanno permesso di avanzare alcune considerazioni sulla percezione che gli organi di stampa avevano nei confronti dei Coccodrilli.

La lettura dei carteggi privati tra Spinelli e alcuni esponenti politici, abbinata all'analisi del suo *Diario europeo*¹⁴, inoltre, ha permesso di tracciare un quadro più ampio delle posizioni assunte dalle diverse compagini politiche sulle proposte del *Club* e, in modo particolare, gli orientamenti espressi da alcuni gruppi come il Partito popolare europeo.

Insieme a quelli del fondo “Spinelli”, sono stati consultati anche alcuni dossier del fondo “Emanuele Gazzo” (relativi alle notizie legate ai Coccodrilli e riportate da *Agence Europe*) e del fondo “Fabrizia Baduel Glorioso”, la deputata comunista che, pur aderendo al *Club* in modo del tutto “teorico”, nei fatti l'avrebbe osteggiato come ha ricordato nell'intervista anche Dastoli.

Per analizzare i legami tra movimenti europei e Coccodrilli, si è proceduto allo spoglio di alcune carte del fondo “CIFE - *Centro italiano di formazione europea*”, relative alla sezione romana del Movimento federalista europeo e alla lettura della *Nota*

¹³ Nel 1953 il giornalista professionista Emanuele Gazzo, dopo aver prestato la sua collaborazione in diversi giornali e presso l'ANSA, aderiva al progetto *Agence Europe*, un'agenzia di stampa fondata in Lussemburgo, nel 1952, dal Conte Lodovico Riccardi, specializzata nell'informazione sulle attività della Comunità e oggi dell'Unione europea (<https://agenceurope.eu/en/about.html>).

¹⁴ A. Spinelli, *Diario Europeo*, 1948-1969, 1970-1976, 1976-1986, a cura di E. Paolini, Bologna 1989.

*informativa sull'attività del Parlamento europeo (1980-1984)*¹⁵, integrata dallo studio della letteratura esistente sul tema, fra cui si ricordano i volumi a cura di Arianne Landuyt e Daniela Preda del 2000 e del 2011¹⁶.

La prima ricostruzione dell'attività del *Club du Crocodile* si è avvalsa anche di informazioni contenute tra le carte del fondo "Tullia Caretoni Romagnoli" (custodito presso gli Archivi storici dell'Unione Femminile Nazionale di Milano) al cui interno è stato possibile rintracciare alcuni dati che testimoniano la partecipazione della senatrice italiana al *Club*. Significative, seppur brevi, sono infatti alcune riflessioni personali annotate in carte da minuta. Analoga documentazione è stata rinvenuta nel fondo "Mario Didò", conservato presso gli Archivi della CGIL di Roma, e nel fondo "Jiří Pelikán", custodito presso gli Archivi storici della Camera dei deputati.

Più significativo è stato lo spoglio delle carte private di Pier Virgilio Dastoli, custodite presso gli Archivi storici dell'Unione europea. Oltre ai dossier relativi al *Club*, è stata rinvenuta una copiosa documentazione sull'attività dell'Intergruppo federalista costituitosi nel 1986, "rete" di cui Dastoli sarebbe stato per molti anni segretario.

La documentazione rinvenuta ha permesso di estendere il campo di ricerca del progetto iniziale, dapprima focalizzato esclusivamente sulla sola analisi del *Crocodile*, consentendo di svolgere una ricostruzione dettagliata in merito alla composizione del nuovo Intergruppo, ai diversi "avanguardisti" pronti ad "animarlo", alle attività promosse e ai documenti da questi elaborati, fra cui la *Declaration Politique* e i Manifesti e gli Appelli redatti tra il 1987 e il 1994. Si tratta di carte inedite, alcune riprodotte nell'Appendice documentaria, che hanno consentito di studiare la "dedizione" di questo soggetto politico nei confronti del processo di "costituzionalizzazione" dell'Europa: un obiettivo che l'Intergruppo ha tentato di realizzare con il sostegno della società civile e dei parlamenti nazionali.

L'idea di potenziare e ampliare il consenso europeo si era tradotta, ad esempio, nella formulazione dei sondaggi d'opinione promossi, in collaborazione con l'Eurobarometro tra il 1987 e il 1989 – verificati attraverso lo studio dei dati riportati su alcuni quotidiani europei – e nella creazione di altri intergruppi a livello nazionale e regionale. Tra i fascicoli del fondo "Dastoli", infatti, sono stati rinvenuti importanti dati circa la

¹⁵ La *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo* era stata redatta, tra il 1979 il 1984, da Sergio Pistone per la rivista *PiemontEuropa*. Nel 2008, la ristampa anastatica della rivista è stata pubblicata a cura della Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte (CELID, Torino 2008).

¹⁶ *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. I-II, il Mulino, Bologna 2000; *Altiero Spinelli e i movimenti per l'Unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Padova, 2011.

formazione di questi “raggruppamenti” in Italia e in Belgio e le attività di promozione in altri Paesi, come in Francia.

Per completare il quadro di indagine, le notizie riportate in quelle carte sono state integrate dalle informazioni ricavate dallo spoglio de *L'Unità europea*, bollettino del Movimento federalista¹⁷ per gli anni 1986-1994, e dai documenti rivenuti nel fondo privato “Diego Novelli”, custodito presso la Fondazione dell'Istituto piemontese Antonio Gramsci.

Una documentazione che ha confermato sia l'esistenza di tale raggruppamento all'interno del Parlamento italiano, sia il supporto dei deputati e dei senatori di diversa affiliazione politica, nonché il successo dell'iniziativa più significativa promossa dall'Intergruppo federalista insieme al MFE: il referendum popolare di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, tenutosi nel giugno del 1989.

Un'iniziativa che, anche se celebrata solo in Italia, era stata fortemente sostenuta a livello europeo come testimoniano le proposte dei Coccodrilli in seno alla Commissione istituzionale del Parlamento comunitario e le attività promosse insieme all'intergruppo belga guidato da Ludo Dierickx e quello francese presieduto da Georges Mesmin.

Lo studio del fondo “Dastoli” affiancato all'analisi del *Lettera* (1990-1995) e delle carte conservate nel fondo “Emma Bonino” (presso l'Archivio storico del Senato della Repubblica) ha, infine, permesso di descrivere l'operosità dall'Intergruppo costituitosi nella III legislatura dell'Assemblea di Strasburgo (1989-1994).

Sullo sfondo di un'Europa oscillante tra progresso economico e sviluppo costituzionale, temi al centro del dibattito delle Conferenze intergovernative avviate nei primi anni Novanta (che avrebbero condotto alla firma dei Trattati di Maastricht), si sviluppava, infatti, l'ultima azione dei Coccodrilli, orientata a sostenere nei ranghi del Parlamento europeo la continuazione di un «pensée pro-fédéraliste» attraverso un'opera di pressione sui deputati e sui governi; un'azione che è stata analizzata attraverso le diverse voci, registrate sul foglio politico del *Crocodile*, in favore di un'unione politica e di un processo costituzionale per l'Europa.

Un'esperienza destinata a restare incompiuta con la mancata approvazione del progetto Herman del 1994, simbolicamente ricordata sulle pagine del *Crocodile* con uno spazio privo di risposta alla domanda *Quelle constitution pour l'Europe?*

¹⁷ Sulla storia della rivista *L'Unità europea* si veda S. Pistone, «*L'Unità europea*», *giornale del Movimento federalista europeo (1943-1954, 1974-1979)*, in *Le riviste e l'integrazione europea*, cit., pp. 445-465.

Insieme a quelle sopra descritte, si è proceduto alla consultazione di fonti audio di *Radio Radicale*, oggi disponibili online¹⁸. Le interviste su quell'emittente a esponenti politici di rilievo sia dell'Intergruppo europeo sia di quello italiano, condotte tra il 1986 e il 1989, hanno permesso di arricchire la descrizione delle posizioni e delle attività promosse da quest'ultimi e spesso di colmare alcune lacune.

Significative al riguardo sono le descrizioni riportate da Roberto Viezzi sulla prima riunione dell'Intergruppo al Parlamento di Strasburgo e, in particolare, sulla scelta del nome dello stesso. Quelle notizie hanno permesso, inoltre, di verificare il rapporto sinergico tra intergruppi e MFE instauratosi per l'approvazione, in Italia, della legge costituzionale n. 2 del 1989 relativa all'indizione del referendum sopra citato. Insieme alle fonti a stampa, quelle radiofoniche hanno restituito una visione più ampia del quadro degli avvenimenti e, al contempo, hanno permesso di valutare il grado di circolazione e la diffusione delle idee promosse dai Coccodrilli non solo all'interno degli ambienti istituzionali ma anche nella società civile.

È stato così possibile ripercorrere l'azione dei cosiddetti "avanguardisti", aggiungendo un ulteriore tassello alla storia del *Club* e dei suoi "eredi politici", raccontando un'esperienza che oggi, all'interno di un Parlamento europeo più forte e più maturo, guida la battaglia federalista di alcuni deputati membri dello *Spinelli Group*. A ricordarlo sono stati gli europarlamentari Domènec Ruiz Devesa¹⁹, autore del *Proposal of Manifesto for a Federal Europe: sovereign, social and ecological*, Brando Benifei e Pietro Bartolo, intervistati nei luoghi (Strasburgo, Bruxelles, Ventotene) lì dove il sogno europeo di Altiero Spinelli e dei Coccodrilli continua.

¹⁸ Fondata a Roma nel 1976, *Radio Radicale* è un'emittente radiofonica di proprietà dell'Associazione Politica Lista Marco Pannella e direttamente legata al Partito Radicale. La radio trasmette ancora oggi informazioni sul Parlamento, sulle sue attività, sui principali eventi politici, sociali e istituzionali in Italia. Trasmette in diretta le ultime notizie del Paese, interviste ai principali leader politici, commenti di specialisti, recensioni dei più importanti articoli dei giornali (<https://www.radioradicale.it/>).

¹⁹ Le interviste sono state realizzate con la sottoscritta a Strasburgo e Bruxelles tra il 2 e il 12 maggio 2022.

2. Uno sguardo al Parlamento comunitario: nascita e funzioni

«L'Assemblea, composta da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri di controllo che le sono attribuiti dal presente Trattato»²⁰.

Il Trattato di Parigi del 1951, con cui Italia, Francia, Germania federale, Belgio, Olanda e Lussemburgo davano vita alla Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio, sanciva l'inizio dell'esperienza parlamentare nel processo di sviluppo del sistema democratico comunitario dopo la fine del secondo conflitto mondiale²¹.

Come ha sottolineato Sandro Guerrieri, l'esigenza di un Parlamento sovranazionale avrebbe posto una nuova sfida democratica su scala europea, favorendo l'evoluzione del concetto di rappresentanza chiamato a misurarsi con l'ambito sovranazionale.

Eppure, era davvero possibile oltrepassare la barriera nazionale e affidare a un organo parlamentare il processo di edificazione della democrazia a livello comunitario?

Già in occasione del Congresso dell'Aja del 7 e 10 maggio 1948, durante il quale il Consiglio europeo era stato dotato di un'Assemblea consultiva non eletta e priva di competenze sostanziali (giacché chiamata solamente a svolgere «un ruolo di impulso nei confronti dell'organo intergovernativo»²²), il concetto di rappresentanza in ambito sovranazionale trovava spazio nel dibattito pubblico, favorendo un importante precedente sulla base del quale si sarebbero configurate le future istituzioni comunitarie²³.

Tuttavia, è nell'Assemblea comune della CECA del 1952 che si rintraccia l'origine del Parlamento europeo, un organo costituitosi all'interno di una «Comunità dall'impianto funzionalista»²⁴ – quello previsto da Jean Monnet – dove gli interessi economici acquisivano la priorità rispetto all'unione politica.

L'inclusione di un'assemblea di tipo parlamentare, peraltro, non era inizialmente apparsa essenziale allo stesso Monnet che aveva considerato le decisioni rivolte alla gestione dell'industria europea del carbone e dell'acciaio puramente tecniche e, quindi, non utilmente soggette a un controllo parlamentare diretto; una direzione che, nello

²⁰ Così l'art. 20 del Trattato di Parigi istitutivo della CECA. Il Trattato, firmato a Parigi il 18 aprile 1951, entrava in vigore il 23 luglio 1952. Sul punto si vedano anche gli artt. 21-25, pp. 29-31. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=IT>.

²¹ Sul punto si vedano le riflessioni di S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, il Mulino, Bologna 2016, p. 13.

²² Ivi, p. 37.

²³ Sul punto si veda, A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, a cura di S. Pistone, Jaca Book, Milano 1992, pp. 311-341.

²⁴ Ivi, p. 72.

schema istituzionale ideato dal giurista Paul Reuter, veniva affidato all'Alta Autorità, organo tecnocratico dotato di grande autonomia.

Ma il precedente creato con l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, che avrebbe fatto apparire la nuova Comunità politica poco democratica, e la stessa avvedutezza di Monnet, spinto dai suoi più stretti collaboratori a rivalutare la necessità di un controllo parlamentare sull'Alta Autorità, avrebbero contribuito a riprendere la discussione sulla possibilità di inserire in quello schema istituzionale elementi rappresentativi²⁵.

Anche la CECA, quindi, veniva dotata di un'Assemblea non eletta cui il Trattato di Parigi riservava il compito «di garantire il controllo democratico sull'Alta autorità evitando il rischio che la dimensione sovranazionale della Comunità si traducesse in una gestione meramente tecnocratica»²⁶.

Composta di 78 “rappresentanti” designati dalle Assemblee nazionali, la prima istituzione parlamentare comunitaria nasceva con prerogative molto più limitate rispetto a quelle che, tradizionalmente, venivano assegnate ai parlamenti nazionali. Gli scarsi poteri concessi all'Assemblea e la totale assenza di iniziativa legislativa, infatti, non le avrebbero permesso di intralciare il lavoro dell'Alta Autorità²⁷.

Eppure, già nella sua prima configurazione, tale istituzione non avrebbe assunto il ruolo di «comparsa» ed anzi avrebbe cercato di acquisire uno spazio via via più esteso all'interno della Comunità²⁸. Gli studiosi Luciano Bardi e Piero Ignazi, ad esempio, sostengono che proprio i limiti dettati dalla debolezza dei poteri previsti dal trattato istitutivo ne avrebbero favorito lo sviluppo²⁹.

Un processo che, a giudizio di Desmond Dinan, può suddividersi in due principali fasi, pre e post elezioni dirette, a loro volta articolate in più periodi: quello che va dal 1952 al 1958 (il periodo dell'Assemblea comune), quello caratterizzato dall'attuazione dei Trattati di Roma e il passaggio dall'Assemblea comune all'Assemblea delle tre Comunità prima di assumere il titolo di “Parlamento europeo”³⁰.

Nello studio del Parlamento europeo, quindi, le prime elezioni dirette del 1979 rappresentano uno spartiacque, un evento fondamentale nonostante esse non abbiano

²⁵ Cfr. Guerrieri, *Un Parlamento*, cit. p. 60.

²⁶ Ivi, p. 72.

²⁷ L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna 2004, p. 15.

²⁸ Cfr. Guerrieri, *Un Parlamento*, cit., p. 13.

²⁹ Bardi, Ignazi, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 15.

³⁰ Cfr. D. Dinan, *Historiography of the European Parliament*, EPRS Briefing: European Parliament History Series (= EPRS), European Union, Bruxelles 2018, p. 1.

comportato un radicale cambiamento nei poteri formali dell'Assemblea tale da renderla un «real parliament»³¹.

L'importanza della prima rappresentanza parlamentare, al cui interno si erano costituiti i diversi gruppi politici (democristiano, socialista, liberale misto, ad esclusione di quello comunista³² per il quale era stata ribadita la *conventio ad excludendum*), veniva già recepita nei lavori pionieristici di F. C. Heidelberger del 1959 e di M. Forsyth del 1964³³ incentrati principalmente sull'analisi dell'organizzazione e delle funzioni dell'Assemblea in cui quest'ultima, comparata alle altre istituzioni delle organizzazioni internazionali, veniva considerata come la più significativa per il suo impatto politico a carattere sovranazionale.

A partire dal 2000, gli studi sull'Assemblea comune sono stati principalmente rivolti ad analisi storiche e politologiche, come dimostra, ad esempio, il volume di Berthold Rittberger *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*³⁴, in cui è stata approfondita l'influenza dei negoziati sugli assetti istituzionali della CECA, interrogandosi sulle ragioni che hanno spinto i governi nazionali a creare l'Assemblea comunitaria e a conferirle, nel corso degli anni, competenze in ambito legislativo, poteri di bilancio e di supervisione.

Una prospettiva storico-istituzionale emerge anche nei diversi studi condotti da Sandro Guerrieri che ha messo in luce la capacità dell'Assemblea comune, pur nella limitatezza delle sue prerogative³⁵. L'istituzione parlamentare della Comunità, infatti, «set out to apply the principles of democratic control of national political systems to ECSC»³⁶.

La prima occasione di ampliare lo spazio politico della nascente Assemblea si era presentata in corrispondenza dell'iniziativa promossa dal ministro francese René Pleven per la costituzione di una difesa europea³⁷. In quell'occasione, com'è noto, i sei Paesi le avrebbero affidato il mandato di elaborare il progetto di Comunità politica. Una novità sancita dall'art. 38 del Trattato istitutivo della CED, firmato nel maggio del 1952, con cui le si attribuiva il compito di studiare, insieme a nove rappresentanti dell'Assemblea del

³¹ *Ibidem*.

³² Sul punto si veda Guerrieri, *Un Parlamento*, cit. p. 80-86; Sul punto si veda, inoltre, S. Guerrieri, *La genesi di una rappresentanza sovranazionale: la formazione dei gruppi politici all'Assemblea comune della CECA (1952-1958)*, in «Giornale di Storia costituzionale», 25/2013, pp. 273-287.

³³ F. C. Heidelberger, *Das Europäische Parlament, Entstehung, Aufbau, Erfahrungen und Erwartungen*, Verlag August Lutzeyer, Baden-Baden 1959; M. Forsyth, *Das Parlament der Europäischen Gemeinschaften*, Europa Union Verlag, Colonia 1964.

³⁴ B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford 2005.

³⁵ Guerrieri, *Un Parlamento*, cit.

³⁶ Dinan, *Historiography*, cit., p. 5.

³⁷ Sul Piano Pleven e la CED si veda: D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana (1950-1952)*, Jaca Book, Milano 1990.

Consiglio d'Europa, la formazione di una struttura istituzionale federale o confederale fondata sulla separazione dei poteri e su un sistema di rappresentanza bicamerale³⁸.

Strutturato in 117 articoli, il testo approntato dall'*Assemblée ad hoc* prefigurava un Parlamento (che avrebbe sostituito l'Assemblea comune della CECA) composto di una Camera dei popoli di 268 membri (eletti dai cittadini) e di un Senato formato da 87 rappresentanti designati dai parlamenti nazionali. Quanto ai compiti, gli si assegnava un ruolo centrale nella procedura di nomina dell'esecutivo e nella votazione del bilancio della Comunità nonché il diritto di iniziativa e di voto delle leggi.

Sebbene tale progetto fosse accettato dalla maggior parte degli Stati occidentali, i primi segni di resistenza nei confronti della cessione di sovranità prevista dal nuovo Trattato emergevano in Francia, dove le avvisaglie di una possibile bocciatura si sarebbero manifestate con più vigore. Le aspirazioni dell'Assemblea comune, infatti, venivano deluse proprio dal paese d'Oltralpe che, nell'agosto del 1954, non ratificava il Trattato.

Ciò avrebbe rappresentato, nella prospettiva di crescita delle istituzioni comunitarie, un primo fallimento.

Eppure, scrive Guerrieri, «di fronte alla clamorosa battuta d'arresto della costruzione europea i parlamentari dell'Assemblea attribuirono un'importanza ancora maggiore al successo della sola Comunità esistente, considerandola un laboratorio decisivo anche per gli sviluppi futuri»³⁹.

Nel gennaio del 1955, infatti, di fronte alla crisi del progetto europeo, la stessa Assemblea promuoveva l'approfondimento del processo di integrazione e orientava l'azione dei governi in vista della Conferenza sul rilancio comunitario, fissata a Messina nel giugno di quell'anno.

In particolare, nelle sue risoluzioni, l'Assemblea proponeva di estendere le competenze della CECA e di attribuire a una conferenza intergovernativa il compito di elaborare, con il concorso delle istituzioni, nuovi progetti di Trattato per l'attuazione

³⁸ Sul punto si vedano D. Preda, *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1994; *Per una Costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.-H. Spaak, 1952-1953*, Cedam, Padova 1996; N. Antonetti, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)*, in *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, a cura di U. Di Siervo, il Mulino, Bologna 2001, pp. 1-30; S. Guerrieri, *The European Parliament in the project of the Hoc Assembly (10 March 1953)*, in *Culture parlamentari a confronto. Modelli della rappresentanza politica e identità nazionali*, a cura di A. Romano, Clueb, Bologna 2016, pp. 169-178; Id, *Una missione impossibile? Il Parlamento europeo e l'obiettivo di una Costituzione europea (1957-2007)*, in «Eurostudium», ottobre-dicembre 2016, pp. 125-137; S. Filippi, *Il percorso di ratifica del Trattato CED nelle carte degli archivi francesi e statunitensi*, in *L'Integrazione europea tra crisi e rilanci*, a cura di S. Cruciani, G. Tosatti, Sette città-Officina della storia, Viterbo 2019, ; D. Preda, *Una Costituente per l'Europa: le proposte costituenti tra Seconda guerra mondiale e Assemblée "Ad Hoc"*, in *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, a cura di F. Bonini, S. Guerrieri, il Mulino, Bologna 2020, pp. 167-197.

³⁹ Guerrieri, *Un Parlamento*, cit., p. 185.

dell'integrazione europea⁴⁰. Pur con un profilo che Guerrieri ha definito «prudente», l'Assemblea avrebbe esercitato una rilevante influenza sui contenuti dei Trattati istitutivi di CEE ed EURATOM.

Posizioni assunte anche in occasione della stipula dei Trattati di Roma che, tra gli altri, Franco Piodi nel 2007 e Christian Salm nel 2017⁴¹ hanno analizzato guardando principalmente all'annosa questione del ruolo del PE nel nuovo assetto istituzionale della Comunità.

In particolare, l'impegno dell'Assemblea si era sviluppato nel tentativo di scongiurare il rischio che le tre Comunità non fossero dotate di un'unica Assemblea. Un timore, peraltro, giustificato a fronte della richiesta della Francia che ipotizzava la creazione di un ulteriore organo rappresentativo per le nascenti realtà.

Com'è noto, la questione si sarebbe risolta con un «risultato di rilievo per i futuri sviluppi del parlamentarismo comunitario»⁴². Con i Trattati di Roma, infatti, si stabiliva la creazione di un'unica Assemblea comunitaria cui venivano attribuite, sia pure a titolo consultivo, prerogative legislative⁴³ e rafforzate le funzioni di controllo dal momento che le veniva concesso di applicare una mozione di censura nei confronti delle Commissioni⁴⁴.

Ma l'aspetto più significativo del Trattato istitutivo della CEE veniva sancito dall'art. 138, fortemente voluto dal liberale messinese Gaetano Martino⁴⁵, all'interno del quale si introduceva l'elezione a suffragio universale diretto per il PE, da realizzare secondo una procedura elettorale uniforme. Procedura su cui la nuova Assemblea avrebbe dovuto formulare progetti per il passaggio all'elezione diretta⁴⁶.

Riuniti per la prima volta a Strasburgo, il 19 marzo 1958, i 78 membri dell'Assemblea Comune eleggevano quale loro presidente il francese Robert Schuman, rifiutando di sottostare alla pressione dei ministri degli esteri che, invece, avevano indicato il nome

⁴⁰ Ivi, p. 216.

⁴¹ F. Piodi, *Towards a Single Parliament: The Influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome*, European Parliament Archives and Documentation Center, Luxembourg 2008; C. Salm, *The Impact of the ECSC Common Assembly on the Politics, negotiation and content of the Rome Treaties*, EPRS, Bruxelles 2017. Sul punto, inoltre, si veda, Parlamento europeo, *Verso un Parlamento unico. L'influenza dell'Assemblea comune della CECA sui Trattati di Roma. 1957-2007*, Cinquantesimo anniversario dei Trattati di Roma, Lussemburgo 2007.

⁴² La citazione è tratta da Guerrieri, *Un Parlamento*, cit., p. 259.

⁴³ Ad essa, infatti, spettava fornire un parere preliminare su determinate questioni.

⁴⁴ Il Trattato istitutivo della CEE, firmato a Roma il 27 marzo 1957 ed entrato in vigore 1° gennaio 1958 si legge in Gazzetta ufficiale della Comunità europea (GUCE), 23 luglio 1957. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>.

⁴⁵ M. Saja, A. Villani, *Gaetano Martino 1900-1967*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

⁴⁶ L'art. 138 del Trattato CEE recita: «1. L'Assemblea è formata di delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro; 3. L'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri» (*ibidem*). Sul punto si veda D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano 2013.

dell'italiano Martino al fine di stabilire una sorta di equilibrio tra i paesi nelle diverse presidenze.

Notevole importanza veniva data anche all'organizzazione strutturale dei suoi componenti, non più raggruppati negli scranni dell'emiciclo, per delegazioni nazionali ma per famiglie politiche: un elemento simbolico che, a giudizio del socialista Pierre-Olivier Lapie, avrebbe evidenziato l'appartenenza politica rispetto a quella nazionale.

Il tema della distribuzione dei seggi aveva, inizialmente, incontrato numerosi ostacoli se si considera che «nessuno in quel contesto voleva collocarsi a destra»⁴⁷. Uno spazio poi occupato, non senza proteste, dai liberali, posizionati al «centro verso destra» rispetto ai democristiani al centro e ai socialisti disposti a «sinistra verso il centro»⁴⁸.

Quanto al nome, i trattati di Roma si erano limitati a definirla «Assemblea» senza alcuna specificazione che la connotasse come istituzione parlamentare.

Nel 2018 lo studioso Krumrey ha analizzato, in *The Symbolic Politics of European integration starting Europe*, le difficoltà linguistiche determinatesi nei diversi Paesi sul nome da assegnarle: *Assemblée parlementaire europea*, su cui i gruppi politici avevano trovato un accordo, risultava, infatti, generico e inadeguato nella traduzione olandese e tedesca. Si stabiliva, per tali motivi, che l'appellativo di «Assemblea parlamentare europea» venisse utilizzato in Italia e in Francia e tradotto nelle altre lingue con la denominazione di «Europäisches Parlament» ed «Europeas Parlement».

Solo nel marzo del 1962, di fronte all'esigenza di un'uniformità linguistica, l'Assemblea avrebbe deciso di denominarsi Parlamento europeo, chiedendo al Consiglio che tale appellativo fosse adottato formalmente. Un accordo raggiunto solo da cinque governi ad esclusione di quello francese che, fino al 1978, avrebbe continuato a parlare di «Assemblea». Quella situazione – ha scritto Krumrey – prefigurava ciò che qualche anno dopo sarebbe accaduto con il Compromesso di Lussemburgo del 1966⁴⁹.

La fermezza che il Parlamento aveva dimostrato nel confronto per l'attribuzione del nome era, in realtà, indicativa dell'atteggiamento che tale istituzione avrebbe assunto di fronte ad altre questioni più significative riguardanti, ad esempio, l'allargamento e la riforma istituzionale⁵⁰. Tenacia che, a giudizio di Dinan, il Parlamento avrebbe dimostrato

⁴⁷ Guerrieri, *Un Parlamento*, cit., p. 301.

⁴⁸ Ivi p. 303.

⁴⁹ J. Krumrey, *The Symbolic Politics of European integration starting Europe*, Macmillan, London, pp. 139-140.

⁵⁰ A tal proposito, Eugenio Salviati ha scritto: «Se a prima vista questo può sembrare una decisione di scarso peso pratico, possiamo classificarla come una spia atta a rilevare una nuova volontà di protagonismo da una parte di una istituzione desiderosa di contribuire alla definizione del proprio status all'interno del processo di integrazione, simboleggiando così il desiderio e l'ambizione dell'Assemblea di assumere una

contro i governi nazionali su tre fronti: elezioni dirette, potere di bilancio e potere legislativo, «in an effort to increase its prerogatives and powers»⁵¹. Tali obiettivi ne avrebbero caratterizzato, infatti, le successive battaglie.

I diversi tentativi per ampliare i propri poteri e raggiungere un peso maggiore in ambito legislativo si sarebbero scontrati, però, contro la strenua resistenza dei governi nazionali e, in modo particolare, contro il disegno prospettato dal generale francese Charles De Gaulle secondo il quale il ruolo del Parlamento europeo doveva essere fortemente ridimensionato.

Con la crisi della sedia vuota del 1965, scoppiata proprio a causa del rifiuto della Francia gollista di accogliere la proposta avanzata dal presidente della Commissione Walter Hallstein, ogni possibilità di sviluppo della dimensione sovranazionale sarebbe stata bloccata e con essa ogni ambizione del Parlamento europeo di rafforzare o ampliare i propri poteri⁵².

Accolta con grande entusiasmo dalla maggioranza dei gruppi politici in Assemblea, l'iniziativa del tedesco Hallstein mirava a un nuovo sistema di finanziamento della CEE nel quale il passaggio a un regime di risorse proprie sarebbe stato affiancato da un incremento delle competenze in materia di bilancio sia della Commissione sia del Parlamento. Lo stesso tedesco, nel marzo del 1965, ne aveva sottolineato l'importanza, evidenziando che l'amministrazione di quei fondi comunitari non potesse sottrarsi a un controllo parlamentare⁵³.

Eppure, né il sostegno del Parlamento né le speranze della Commissione sulla possibilità che il governo francese accettasse la riforma avrebbero comportato una svolta positiva. E anzi l'ostilità francese si sarebbe estesa «dal problema finanziario fino a mettere in discussione l'equilibrio generale tra la dimensione intergovernativa e quella sovranazionale all'interno della Comunità»⁵⁴. Ciò avrebbe comportato il richiamo da parte di De Gaulle del proprio rappresentante permanente presso la Comunità, cioè avrebbe determinato quello che gli storici hanno poi definito come uno dei momenti più critici della storia della costruzione europea: la crisi della sedia vuota. Fase cruciale da cui la Comunità europea sarebbe uscita fortemente indebolita con il successivo

posizione equivalente a quelle dei parlamenti nazionali» (E. Salviati, *Il Parlamento europeo: un profilo storico*, in «Rivista trim. di Scienze dell'Amministrazione», n. 3, 2013, p. 58).

⁵¹ Dinan, *Historiography*, cit., p. 9.

⁵² Sul punto si veda S. Guerrieri, *Il Parlamento europeo e la Crisi della Sedia vuota (1965-1966)*, in *Assemblée représentative, Autonomie territoriales, Culture politiques*, a cura di A. Nieddu, F. Soddu, Editrice Democratica Sarda, Sassari 2011, pp. 387-400.

⁵³ Ivi, p. 391.

⁵⁴ Ivi, p. 387.

Compromesso di Lussemburgo del 1966, con cui il criterio dell'unanimità diventava «la norma del processo decisionale comunitario»⁵⁵.

Le conseguenze di tale applicazione, in effetti, si sarebbero manifestate proprio nell'indebolimento del ruolo delle istituzioni e, in particolare, del Parlamento europeo che, con quel "compromesso", vedeva rimandata *sine die* ogni prospettiva di crescita.

A ricordarlo – scrive Guerrieri – era stato il liberale Rène Pleven che, nella seduta del 9 marzo 1966, aveva sottolineato con lucida amarezza la sconfitta del PE⁵⁶.

Solo con la fine dell'era di De Gaulle e l'arrivo in Francia del presidente Georges Pompidou, il tentativo di rilanciare il processo di integrazione, discusso al Congresso dell'Aja del 1969, riapriva la strada per un rafforzamento dell'Assemblea europea.

Intorno agli Settanta, infatti, l'annosa questione sul bilancio veniva riaperta e si registrava il primo passo sostanziale nell'evoluzione del Parlamento europeo.

Con i Trattati firmati in Lussemburgo nel 1970⁵⁷ e a Bruxelles nel 1975⁵⁸, esso acquisiva un rafforzamento dei poteri di controllo del bilancio (in particolare sulle spese non obbligatorie della Comunità)⁵⁹ e di controllo sulla Commissione. Una procedura che l'Assemblea poteva esercitare attraverso un voto di censura a maggioranza qualificata con cui avrebbe espresso il proprio parere negativo sull'operato della Commissione, dichiarandola decaduta⁶⁰.

Prerogative che nel corso del tempo il Parlamento europeo avrebbe fatto valere sia con la bocciatura del bilancio nel 1979, sia con l'atteggiamento sempre più assertivo assunto verso "l'esecutivo europeo": basti ricordare, in tal senso, gli eventi che avrebbero portato alle dimissioni della Commissione Santer nel marzo del 1999.

⁵⁵ Bardi, Ignazi, *Il Parlamento*, cit., p. 21.

⁵⁶ Guerrieri, *Il Parlamento europeo e la Crisi*, cit., p. 398.

⁵⁷ In particolare, con il Trattato di Lussemburgo, entrato in vigore il 1° gennaio 1971, veniva conferito al Parlamento europeo il potere di controllo sul bilancio comunitario secondo quanto predisposto dal paragrafo 4 dell'art. 4 che modificava l'art. 203 del Trattato di Roma: il testo del Trattato di Lussemburgo si legge GUCE, 2 gennaio 1971, L2, pp. 1-11.

⁵⁸ Con il Trattato di Bruxelles (Trattato che modifica alcune disposizioni finanziarie), entrato in vigore il 1° giugno 1977, il potere di bilancio dell'Assemblea comune veniva rafforzato secondo quanto previsto dal paragrafo 8 dell'art. 12 che modificava l'art. 203 del Trattato di Roma: il testo del Trattato di Bruxelles si legge in GUCE, 31 dicembre 1977, n° 359, pp. 1-27.

⁵⁹ Sul punto si vedano Ritterberger, *Building Europe's Parliament*, cit.; B. Ritterberger, *No integration without representation! European integration, parliamentary, democracy, and two forgotten Communities*, in «Journal of European Public Policy», vol. 13, 2006, pp. 1211-1229.

⁶⁰ Sul punto si veda S. Guerrieri, *The European Parliament from the end of the Gaulle era to the direct elections (1969-1979)* in *Parlamentos: a lei, a prática e as representações: Da Idade Média à Actualidade*, a cura di M. H. da Cruz Coelho, M. M. Tavares Ribeiro, Assembleia da República, Lisbon 2010, pp. 357-362.

Nel 1970, quindi, si assisteva a un «timido inizio della creazione di un controllo democratico sulle decisioni di bilancio»⁶¹.

Sebbene il periodo 1973-1980 sia stato considerato a lungo un momento di stagnazione, di “eurosclerosi”, la fase che precede le elezioni a suffragio universale diretto del PE non sarebbe stata completamente “oscurata” dall’ombra proiettata dal Compromesso di Lussemburgo e dalle conseguenti difficoltà economiche e politiche della Comunità.

Tra il 2010 e il 2011, e negli anni più recenti⁶², infatti, numerose analisi, tra cui quelle di Sandro Guerrieri, Daniele Pasquinucci e Hinnerk Meyer, si sono concentrate sullo studio dell’attivismo “operatosi” all’interno del Parlamento europeo, sulla formazione, nonché sulle attività e sull’impatto dei gruppi politici in quella istituzione⁶³.

Tuttavia, è sulla prima elezione diretta del 1979 che gli studi si sono prevalentemente concentrati.

La letteratura su quell’argomento è, di fatto, molto vasta e, negli anni, ha analizzato le elezioni da numerosi punti di vista differenti: il comportamento degli elettori, la partecipazione, le iniziative della Commissione e dello stesso PE.

Significativo, in tal senso, è uno dei primi studi condotto da Valentine Herman e Juliet Lodge, *Directs Elections to the European Parliament: a Community Perspective* del 1982⁶⁴, all’interno del quale le autrici analizzano lo svolgimento, le campagne elettorali dei gruppi transnazionali (del PPE, dei Liberali e dei Socialisti), l’esito e l’influenza della politica interna degli Stati membri sulle prime consultazioni europee.

In particolare, i politologi si sono da sempre interrogati sulla natura di tali consultazioni e se queste debbano essere considerate come elezioni europee di primo ordine o elezioni nazionali di secondo ordine. Già nel 1979, ad esempio, gli studiosi Karlheinz Reif e Hermann Schmitt, in un articolo pubblicato sull’*European Journal of Political Research*, avevano sostenuto che le prime elezioni europee erano state, in effetti

⁶¹ Così l’aveva definito A. De Feo, *A History of Budgetary Powers and Politics in the Eu: The Role of the European Parliament; Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978*, European Parliament Luxembourg 2015, p. 47.

⁶² Al riguardo si veda il saggio di K.K. Patel, C. Salm, *The European Parliament During the 1970s and 1980s: An Institution to the Rise?*, in «Journal of European Integration History», vol. 27, n. 1, 2021, pp. 5-19.

⁶³ S. Guerrieri, *The European Parliament from the end of the de Gaulle*, cit.; H. Meyer, *Die christlich-demokratische Fraktion des Europäischen Parlaments im Spannungsfeld verschiedener transnationaler Kooperationsformen 1965-1979*, in «Journal of European Integration History», 1/2011, pp. 31-45; D. Pasquinucci, *Il Parlamento europeo prima dell’elezione diretta*, in «Istituta. Rivista di Storia delle Istituzioni Europee e Internazionali», n. 1/2022.

⁶⁴ V. Herman, J. Lodge, *Directs Elections to the European Parliament: a Community Perspective*, Macmillan, London 1982.

ulteriori elezioni nazionali di secondo ordine⁶⁵. E negli anni la *querelle* sarebbe rimasta aperta come dimostrano gli studi successivi condotti da Simon Hix e Michael Marsh nel 2011 e da Constantin Schäfer e Marc Debus nel 2017⁶⁶.

Anche gli storici, negli anni successivi, hanno sviluppato numerose analisi sul lungo cammino che ha portato alle prime elezioni e sul loro impatto sullo stesso Parlamento. Studi incentrati principalmente sui dibattiti in aula, sul progetto di convenzione basato sul rapporto Dehousse, sulle risoluzioni dell'Assemblea, nonché sull'impegno degli stessi deputati e sull'evoluzione delle elezioni nel corso degli anni: è quanto emerge, ad esempio, dai lavori di Antonio Papisca, Franco Piodi, Daniele Pasquinucci, Olivier Costa e Doriana Floris⁶⁷.

Se da un lato le elezioni europee del 1979 erano state accolte con grande entusiasmo, dall'altro esse avevano generato un diffuso scetticismo sull'impatto che questa istituzione avrebbe potuto esercitare all'interno delle dinamiche decisionali sovranazionali. Molti, infatti, sostenevano che un reale incremento della "democratizzazione" comunitaria non potesse risolversi soltanto attraverso un processo di elezione diretta.

Eppure, come vedremo nelle pagine che seguono, quelle consultazioni avrebbero prodotto un impatto positivo e un effetto dinamico proprio sui deputati europei nel sostenere cambiamenti istituzionali sempre più ambiziosi⁶⁸. Esse, infatti, hanno favorito lo sviluppo di poteri informali in capo al Parlamento europeo il quale, facendosi portavoce delle proprie istanze, è riuscito a promuovere un riconoscimento formale dell'incremento dei propri poteri attraverso i differenti trattati di revisione⁶⁹.

⁶⁵ Gli studiosi Reif e Schmitt hanno indagato il rapporto fra consultazioni nazionali ed europee, operando una distinzione fra *Hauptwahlen* (elezioni principali, di primo ordine) e *Nebenwahlen* (di secondo ordine e minore importanza per elettori e partiti). Per comprendere se le elezioni "europee" siano o meno da considerarsi di secondo ordine, Reif e Schmitt hanno individuato cinque caratteristiche: l'affluenza alle urne, l'attenzione sui temi nazionali più che su quelli europei, dove i partiti di governo sono sconfitti; dove i grandi partiti fanno registrare una flessione, in che modo il voto ha conseguenze nazionali, Cfr. Reif K., H. Schmitt, *Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, in «European Journal of Political Research» vol. 8, n. 1, 1980, pp. 3-44.

⁶⁶ S. Hix, M. Marsh, *Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time*, in «Electoral Studies», vol. 30, n. 1, 2011, pp. 4-15; C. Schäfer, M. Debus, *No participation without representation. Policy distances and abstention in European Parliament elections*, in «Journal of European Public Policy», vol. 25, 2017, pp. 1835-1854. Sul punto si veda, inoltre, D. Pasquinucci, L. Verzhichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, il Mulino, Bologna 2004, p. 21.

⁶⁷ A. Papisca, *Il Parlamento europeo. Chi come perché*, Giuffrè, Milano 1979; F. Piodi, *Towards direct elections to the European Parliament*, Archives and Documentation Center (= CARDOC), European Parliament, Luxembourg 2008; D. Pasquinucci, *Uniti al voto?* cit.; O. Costa, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976: Issues of democratisation and political legitimacy*, EPRS study, Bruxelles 2016; D. Floris, *Europei al voto. Politica, propaganda e partecipazione in Italia, Francia e Regno Unito 1979-1989*, FrancoAngeli, Milano 2017.

⁶⁸ La potenziale importanza delle iniziative di Altiero Spinelli era stata apprezzata già nel 1984 da alcuni scienziati politici. Sul punto si veda J. Lodge, *The EU and the first Elected European Parliament: The Spinelli initiative*, in «Journal of Common Market Studies», n. 22, 1984, pp. 377-402.

⁶⁹ D. Judge, D. Earnshaw, *The European Parliament*, Palgrave Mac Millan, Basingstoke 2008, p. 38.

Con la firma dell'Atto Unico Europeo nel febbraio 1986 veniva, infatti, riconosciuta al Parlamento la possibilità di proporre emendamenti in sede di legislazione comunitaria e di partecipare in maniera incisiva nell'esercizio legislativo attraverso la nuova procedura di cooperazione con il Consiglio dei ministri, benché a quest'ultimo restasse l'ultima parola sulle decisioni⁷⁰. Un'importante prerogativa che avrebbe consentito ai deputati di intervenire sulle complesse vicende per l'introduzione del mercato unico⁷¹.

Un ampliamento delle competenze si registrava anche con la procedura del "parere conforme" con cui si attribuiva all'Assemblea il potere di adottare un parere obbligatorio e vincolante in merito all'adesione di nuovi Stati membri o agli accordi di associazione con altri Stati⁷².

Pur rappresentando una minima e per certi versi deludente risposta alle richieste avanzate nel Progetto Spinelli del 1984, l'Atto Unico – limitato nei progressi istituzionali – segnava il punto di inizio verso una prima riforma dei Trattati di Roma, un primo aumento formale dei poteri legislativi del PE⁷³.

A seguito di quell'ampliamento gli studiosi hanno prestato molta attenzione al comportamento dei deputati europei all'interno dei vari gruppi politici, interrogandosi sia sulle posizioni assunte dai diversi parlamentari nelle procedure di decisione sia sul grado di influenza delle politiche nazionali nelle scelte comunitarie. In tal senso si pongono gli studi di Franco Attinà dei primi anni Novanta⁷⁴ e di Amie Kreppel del 2002 che hanno esaminato l'impatto del crescente potere legislativo e dell'autorità politica del PE sullo sviluppo interno delle istituzioni⁷⁵.

Anche in quell'occasione, quindi, l'Assemblea aveva dimostrato di agire al meglio delle sue capacità per favorire non solo la riforma dei trattati ma il nascente sistema politico della CE⁷⁶.

Nel 1992, il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht rafforzava nuovamente il potere legislativo del PE attraverso la procedura di codecisione: un esercizio che avrebbe rinvigorito ulteriormente, sebbene ancora in pochi casi espressamente

⁷⁰ L'AUE, firmato in Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, si legge in GUCE, 29 giugno 1987, L. 169, pp. 1-28. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=IT>.

⁷¹ Sul punto si veda L. Warloutzet, *Completing the Single Market: The European Parliament and Economic Integration, 1979-1989*, EPRS study, Brussels, European Union, April 2020.

⁷² Bardi, Ignazi, *Il Parlamento*, cit., p. 40.

⁷³ Ivi, p. 31.

⁷⁴ F. Attinà, *The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties*, in «European Journal of Political Research», 18/5, 1990, pp. 557-579.

⁷⁵ A. Kreppel, *What effect the European Parliament's legislative influence?*, in «Journal of Common Market Studies», 37/3, 1999, pp. 521-538.

⁷⁶ Dinan, *Historiography*, cit., p. 20.

individuati, il proprio ruolo all'interno del processo decisionale dell'Unione. La nuova procedura prevedeva la necessità di una doppia approvazione, da parte del Consiglio dei ministri e dell'Assemblea per tutti i provvedimenti riguardanti alcuni ambiti già previsti nel Trattato di Roma⁷⁷.

Con l'art. 138 B del *TUE* si attribuiva all'Assemblea anche un indiretto diritto di iniziativa legislativa, con cui i deputati avrebbero invitato la Commissione a presentare adeguate proposte per il miglioramento dell'UE⁷⁸.

Quanto alla sua influenza sull'esecutivo europeo, il PE avrebbe esercitato il proprio potere di controllo attraverso il meccanismo della consultazione. Il nuovo Trattato prevedeva, infatti, che l'Assemblea fosse chiamata a esprimersi sulla candidatura proposta per la carica di presidente della Commissione attraverso un voto di approvazione sia del presidente sia del collegio dei commissari. Anche se puramente consultiva, l'Assemblea avrebbe utilizzato tale prerogativa insieme a quella di censura, rivendicando per sé un ruolo centrale ma istaurando con l'altra istituzione comunitaria un rapporto di fiducia⁷⁹.

Con il successivo Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, si estendeva ulteriormente il campo di applicazione della procedura di codecisione ad altri settori di competenza dell'Unione, lasciando sostanzialmente da parte soltanto la politica agricola comune, la giustizia, la politica estera e gli affari interni. Settori, comunque, significativi sui quali il Parlamento avrebbe chiesto di estendere l'applicazione della procedura di codecisione⁸⁰.

In tal ottica, ad esempio, si erano espressi Tom Spencer, relatore della Commissione esteri del PE, e Izquierdo Rojo, relatrice della Commissione per l'agricoltura, nelle valutazioni dell'Assemblea sui risultati della Conferenza intergovernativa del 1996 che avrebbe portato al Trattato di Amsterdam. Valutazioni che, a giudizio di Sandro Guerrieri, presentano un quadro di luci e ombre⁸¹.

⁷⁷ Il Trattato di Maastricht, firmato a Maastricht (Paesi Bassi), il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, si legge in GUCE, 29 luglio 1992, C 191, pp. 1-112. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT>.

⁷⁸ L'art. 138 b del Trattato di Maastricht recita: «Nella misura prevista dal presente trattato, il Parlamento europeo partecipa al processo per l'adozione degli atti comunitari, esercitando le sue funzioni nell'ambito delle procedure di cui agli articoli 189 B e 189 C, nonché formulando pareri conformi o pareri consultivi. A maggioranza dei suoi membri, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del presente trattato» (ivi, pp. 30-31).

⁷⁹ Cfr. Ignazi, Bardi, *Il Parlamento*, cit., p. 38.

⁸⁰ Il Trattato firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, si legge in GUCE, 10 novembre 1997, C 340, pp. 1-144. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

⁸¹ S. Guerrieri, *Osservatorio: Le Istituzioni. Il Parlamento europeo e il Trattato di Amsterdam*, in «Europa/Europe», n. 1, 1998, pp. 157-160.

Quanto al voto relativo alla nomina del presidente della Commissione, che con Maastricht era rimasto nell'ambito puramente consultivo, il Trattato di Amsterdam ne sanciva la necessità per il «perfezionamento dell'investitura»⁸².

Le questioni rimaste aperte e, in particolare, il dibattito sul futuro istituzionale al fine di preparare l'Unione all'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale prevista per il 2004, venivano riprese nel successivo Trattato di Nizza del 2001. Il nuovo accordo stabiliva la composizione della Commissione, le modalità di voto in seno al Consiglio, il numero di seggi del Parlamento europeo (732) e la loro ripartizione fra gli Stati membri⁸³.

L'ultima grande riforma dei Trattati europei veniva negoziata a Lisbona nel 2007: in quell'occasione veniva sancita per il PE un'ulteriore estensione della procedura di codecisione a 88 aree di *policy* e veniva discussa l'ipotesi che l'Assemblea potesse eleggere a maggioranza il Presidente della Commissione su una proposta del Consiglio che doveva, però, tener conto dei risultati delle consultazioni⁸⁴. Un esercizio, quest'ultimo, che nel 2014 avrebbe portato all'introduzione della procedura per l'elezione del presidente della Commissione europea (i cosiddetti *Spitzenkandidaten*⁸⁵) volta a rendere «più reattiva l'UE e più europee le elezioni»⁸⁶.

Dal 1986 al 2009, quindi, il Parlamento europeo avrebbe progressivamente colmato il divario di funzioni rispetto ai parlamenti nazionali. Nell'articolo *Più intergovernativo e più parlamentare? Il sistema istituzionale dell'Unione nell'era di Lisbona*, infatti, Sandro Guerrieri sottolinea come il Trattato di Lisbona abbia segnato una «tappa di rilievo nel

⁸² Bardi, Ignazi, *Il Parlamento*, cit., p. 40.

⁸³ Il Trattato firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003 si legge in GUCE, 10 marzo 2001, C 80, pp. 1-87. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

⁸⁴ Il Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 si legge in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 17 dicembre 2007, C 306, pp. 1-200. Il testo è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>.

⁸⁵ Sul punto si vedano: D. Braun, T. Schwarbözl, *Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by political parties in their online campaigns for European elections*, in «Journal of European Public Policy», 26 marzo 2018, pp. 428-445; S. Guerrieri, *Da Jean Monnet agli Spitzenkandidaten. Il percorso storico del Parlamento europeo*, in *Oltre l'Università. Storia, Istituzioni, Diritto e Società*, a cura di D. Novarese, E. Pelleriti, V. Calabrò, P. De Salvo, C. Trimarchi, il Mulino, Bologna 2021, pp. 181-190.

⁸⁶ Il sistema degli *Spitzenkandidaten* (dal tedesco, “candidati di punta”) è stato utilizzato per la prima volta nel 2014 per nominare il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker. Tale procedura non ha riscosso lo stesso successo per le successive elezioni del 2019 e il 3 maggio 2022 il Parlamento europeo ha votato una proposta di iniziativa legislativa con lo scopo di abrogare l'Atto elettorale europeo del 1976 e sostituirlo con un nuovo regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri dell'Assemblea a suffragio universale diretto con cui il rafforzamento dello *Spitzenkandidaten*. Sul punto si veda la risoluzione *Elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto* adottata dal Parlamento europeo il 3 maggio 2022 (P9 TA 2022 - 0129). Sul punto si vedano J. Müller Gómez, W. Wessels, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, IAI, 2016; O. Costa, *The Coming of Age of the European Parliament*, in «Journal of European Integration», 39-3, 2017, pp. 365-369.

percorso storico di affermazione delle prerogative parlamentari a livello sovranazionale»⁸⁷.

In un sistema, quindi, che ha visto la dimensione intergovernativa prevalere su quella sovranazionale con un rafforzamento del Consiglio europeo, il Parlamento ha tentato, e tenta ancora oggi, di «rafforzare il grado di parlamentarizzazione» all'interno dell'Unione europea. Un processo lungo, non ancora concluso che spetta ai futuri deputati incentivare e proseguire.

In questo contesto si inserisce l'esperienza del *Club du Crocodile* e degli Intergruppi federalisti, di coloro, cioè, che nel perseguire la prospettiva federale avrebbero offerto un contributo di idee e di iniziative a sostegno di una procedura democratica e costituente per l'Europa. Un'esperienza che ha reso l'Assemblea di Strasburgo protagonista di una "storia".

⁸⁷ S. Guerrieri, *Più intergovernativo e più parlamentare? Il sistema istituzionale dell'Unione nell'era di Lisbona*, in *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di J. L. Rhi-Sausi, R. Gualtieri, il Mulino, Bologna 2011, p. 181.

PARTE PRIMA
I *COCCODRILLI* EUROPEI (1970–1986)

CAPITOLO I

La nascita del Club del Coccodrillo

1. Il processo di integrazione europea: dall'Assemblea eletta alla crisi istituzionale degli anni Ottanta

Il 1969 rappresenta, nella storia della Comunità europea, una nuova stagione per il processo d'integrazione, frenato per un lungo periodo dalla strenua resistenza della Francia gollista. Dopo l'arrivo all'Eliseo del presidente Pompidou e l'elezione di Willy Brandt alla guida della Cancelleria tedesca, venivano inaugurati i lavori del vertice europeo organizzato all'Aja per l'1 e il 2 dicembre 1969, i cui punti fondamentali sarebbero stati riassunti nella celebre triade: *élargissement, achèvement, approfondissement*¹.

In quell'ampio progetto, gli obiettivi riguardavano diversi aspetti: dagli accordi per l'allargamento della Comunità verso altri paesi europei alla costruzione per tappe, a partire dagli anni Settanta, di un'Unione economico-monetaria, al mandato, per i ministri degli Esteri e per il Consiglio, di esaminare, rispettivamente, il modo migliore di realizzare progressi nel campo dell'unificazione politica e la questione dell'elezione diretta del Parlamento europeo.

I tentativi di rilancio del processo di integrazione proposti durante quel vertice non avevano avuto, tuttavia, le sorti sperate sul terreno del rafforzamento: l'obiettivo dell'Unione economica monetaria, infatti, avrebbe registrato numerose difficoltà.

Conosciuto come Piano Werner, il *Rapport intérimaire*², elaborato da un gruppo di lavoro presieduto dal lussemburghese, esponente del Partito cristiano-sociale, Pierre

¹ Sul punto si veda L.V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Guida Editori, Napoli 1979, pp. 93-101; A. Varsori, *Dal Vertice dell'Aja al Vertice di Parigi: le ultime «grandi occasioni» del Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, v. II, il Mulino, Bologna 2000, pp. 783-796; J. Harst, *The 1969 Hague Summit: a New Start for Europe?*, in «Journal of European Integration History», vol. 9, n. 2, 2003, p. 7.

² Il testo completo è stato pubblicato su *Bollettino della Comunità europea*, a cura del Segretariato generale della Commissione della Comunità europea, Bruxelles, anno III, n.1, novembre 1970; sul punto si veda A. Majocchi, *L'armonizzazione delle politiche di bilancio in una unione monetaria: un'analisi critica del rapporto Werner*, in «The Federalist», XLVI, n. 3, 2004, p. 191; L. Levi, *Crisi della Comunità europea e riforma delle istituzioni*, Franco Angeli Editore, Milano 1983, pp. 37-40.

Werner, prevedeva un insieme di iniziative di politica economica e di bilancio accompagnate da particolari meccanismi monetari e, soprattutto, da un rafforzamento delle istituzioni sino alla creazione di un vero e proprio governo europeo responsabile di fronte a un parlamento eletto.

Benché il clima politico potesse sembrare favorevole alla ripresa del processo di integrazione, anche i primi anni Settanta sarebbe stati dominati da uno sviluppo parziale e lento della Comunità.

La fine del periodo di espansione economica registratosi tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo XX e l'*impasse* del decennio successivo – anni che Maria Grazia Melchionni ha definito *en parte de vitesse*³ rispetto al periodo transitorio dei trattati – avevano mostrato una Comunità europea carica di limiti e debolezze, sia sul piano economico ma soprattutto su quello politico-istituzionale, una condizione che si sarebbe estesa fino alla prima metà degli anni Ottanta.

Il decennio degli anni Settanta rappresenta, infatti, una rilevante cesura nelle vicende del continente in virtù dei cambiamenti avvenuti nel contesto europeo e internazionale: da una parte la trasformazione della società mondiale con mutamenti di valori e di vita, fra cui le crisi monetaria, petrolifera ed energetica che avrebbero contribuito alla decadenza del mondo pentapolare (USA, URSS, Cina, Giappone, Europa)⁴ e, nel contesto europeo, «una situazione di totale sbandamento sembrava assumere caratteri concreti»⁵; dall'altra l'emergere di nuovi leader politici europei.

Il primo colpo al sistema internazionale si registrava, infatti, con le misure protezionistiche e monetarie adottate nell'estate del 1971 dagli Stati Uniti: il 15 agosto di quell'anno, sospendendo la convertibilità del dollaro in oro e attuando una serie di provvedimenti di politica economica⁶, Nixon infliggeva un corpo mortale agli accordi di Bretton Woods, ponendo fine al sistema di stabilità monetaria su cui si fondavano gli scambi, non solo a livello atlantico, ma anche tra i Paesi del Mercato comune⁷.

Gli Stati europei però – come avrebbero osservato Majocchi e Rossolillo – «non erano in grado, in difetto di una propria moneta, di un fondo di riserva comune, di un governo

³ M. G. Melchionni, *Alle origini dell'Atto unico europeo*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 75, n. 1 (gennaio-marzo 2008), p. 104.

⁴ P.V. Dastoli, A. Pierucci, *Verso una Costituzione*, cit., p. 33.

⁵ D. Preda, *La Commissione istituzionale del movimento europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell'unione europea dei federalisti*, in *Movimenti per l'Unità europea*, cit., p. 569.

⁶ Con la firma dello *Smithsonian Agreement* a seguito dell'intervento del presidente americano Nixon si sospese la conversione di dollari-oro a 35\$/oncia. Si veda D. A. Irwin, *The Nixon shock after forty years: the import surcharge revisited, from World Trade Review*, in «Cambridge University Press» vol. 12, n. 1, 2013, pp. 29-56.

⁷ Cfr. P. Cacace, G. Mammarella, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Bari 2013, p. 146-148.

comune, di far fronte alle ondate di *hot money* che si riversavano ora su questa ora su quella moneta»⁸, e per porre rimedio a quella situazione il Consiglio dei ministri del 21 marzo 1972, decideva di istituire il Serpente monetario.

Una timida risposta comune, seppur modesta e per lo più nell'ambito del tradizionale approccio intergovernativo, veniva proposta anche durante la Conferenza di Parigi del 1972 (19-20 ottobre), in cui i leaders europei, convinti di aver superato quel "tempestoso periodo", stabilivano le quattro direttrici su cui si sarebbe dovuta sviluppare, negli anni a seguire, l'iniziativa comunitaria: l'istituzione di un Fondo europeo di cooperazione monetaria; un programma d'azione in tema di politica sociale per il passaggio alla seconda tappa dell'unione economica monetaria; la creazione di un fondo di sviluppo regionale; infine, si fissava l'obiettivo di giungere, entro il 1980, all'Unione economica e monetaria. Una soluzione che certamente guardava agli aspetti economici ma trascurava, ancora una volta, la necessità di aprire un complesso dibattito sul possibile rafforzamento delle istituzioni, in modo particolare dell'Assise europea⁹.

«La filosofia del Vertice di Parigi, così come si era affermata all'Aja e nelle decisioni che ne erano seguite – sottolinea Majocchi – era ambiziosa e prodiga nell'indicare gli obiettivi intermedi e dei mezzi per conseguirli [...] ma mancava un motore politico»¹⁰.

L'illusione multipolare dei primi anni Settanta continuava a disgregarsi con lo scoppio del conflitto arabo-israeliano del 1973, determinando l'esponenziale aumento dei prezzi petroliferi e la conseguente crisi economica ed energetica. Questo evento, in particolare, avrebbe innescato quello stato di inflazione protrattosi nella Comunità europea fino al 1983, causando un alto numero di disoccupati e una grave battuta d'arresto economica¹¹.

Di fronte alla visibile incapacità dei governi europei di fronteggiare la crisi¹², Valéry Giscard d'Estaing¹³, succeduto alla presidenza francese dopo la morte di Pompidou,

⁸ Majocchi, Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, cit., pp. 95-97.

⁹ Cfr. *ivi*, p. 98

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Cfr. E. Calandri, M. E. Guasconi, R. Ranieri, *Storia Politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, Edises, Napoli 2015, p. 188.

¹² Con la crisi petrolifera l'Europa viveva nuovamente un periodo di confusione e smarrimento. Vano era stato, il tentativo di trovare soluzioni durante il nuovo vertice tenutosi a Copenaghen il 14-15 dicembre 1973. Sul punto si veda Majocchi, Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 97; P. Werner, *Esame delle condizioni del rilancio dell'unione economica e monetaria della Comunità europea*, in *L'Unione economica e il problema della moneta europea. La moneta come elemento di divisione o di unità dell'Europa*, a cura del Movimento europeo e del Movimento Federalista Europeo, Franco Angeli, Milano 1978, p. 30.

¹³ Il 27 agosto 1974 Giscard d'Estaing dichiarava, durante una conferenza radiotelevisiva: «L'Europa non deve contare su altri che su sé stessa per organizzarsi e il mondo moderno non potrà essere considerato veramente tale fino a quando la sua carta non avrà cessato di presentare al posto dell'Europa un'area lacerata. È questo il motivo per cui la Francia prenderà nel corso dei prossimi mesi iniziative per l'organizzazione politiche dell'Europa. Vi è – lo so bene – ogni sorta di alibi per non fare l'Europa politica, ma non vi sarà alcun alibi per coloro che sono stati convocati all'appuntamento con la storia, come è il caso della nostra generazione, e che ne siano tornati a mani vuote. Nel corso delle prossime settimane la Francia

riprendeva l'iniziativa del rilancio europeo a favore di uno sviluppo che riguardasse non soltanto il settore economico ma soprattutto l'aspetto politico. Il "nuovo inizio" veniva sancito durante il vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974 durante il quale si stabiliva di rafforzare l'avvio delle procedure per la prima elezione diretta del Parlamento, già fissata nei Trattati di Roma e mai messa in atto, e la cooperazione politica attraverso l'istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo. Un ulteriore aspetto riguardava l'elaborazione di un documento di sintesi sull'Unione «sulla base dei rapporti delle istituzioni europee e delle consultazioni [...] con i governi e con gli ambienti rappresentativi della opinione pubblica»¹⁴ affidato al ministro belga Leo Tindemans, il cui esito finale, nel 1975, avrebbe offerto deludenti proposte di riforma istituzionale¹⁵.

Con riferimento alle consultazioni dirette, il punto 12 dell'*Ottava relazione generale sull'attività della Comunità 1974*, in cui era riportato il comunicato della riunione dei capi di governo, recitava:

I capi di governo hanno constatato che l'obiettivo, fissato dal trattato, dell'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale dovrebbe essere realizzata al più presto possibile. Su questo punto essi attendono con interesse le proposte del Parlamento europeo, proposte su cui auspicano che il Consiglio si pronunci nel 1976. In questa ipotesi l'elezione a suffragio universale diretto potrebbe aver luogo a partire dal 1978.

Poiché il Parlamento europeo si compone di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, è necessario che ciascun popolo vi sia rappresentato in modo appropriato.

Il Parlamento europeo è associato allo sviluppo della costruzione europea.

I capi di governo non mancheranno di prendere in considerazione i punti di vista che, nell'ottobre del 1972, gli hanno chiesto di esprimere al riguardo.

Le competenze del Parlamento europeo saranno ampliate in particolare con l'assegnazione di alcuni poteri nel processo legislativo delle Comunità¹⁶.

Per la prima volta si registrava un'inversione di tendenza del processo di integrazione europea in cui l'approccio politico assumeva il primato su quello economico, aprendo

proporrà un certo numero di misure riguardanti il rilancio dell'Unione economico-monetaria dell'Europa; è però mia intenzione indirizzarmi ai capi di Stato e di governo dei Paesi europei, nostri partners e nostri amici, per proporre loro di riflettere insieme, nel periodo in cui la Francia ha la presidenza della Comunità, sul Calendario e sui metodi di realizzazione dell'unione politica dell'Europa». Il discorso originale, pubblicato su «Le Monde», mai 1974, è stato tradotto e pubblicato in L. V. Majocchi, *La lotta per l'elezione diretta del Parlamento europeo*, in *Movimenti per l'Unità europea*, cit., p. 417.

¹⁴ Cfr. Levi, *La crisi.*, cit., p. 44.

¹⁵ Il 29 dicembre 1975 Tindemans rendeva noto il suo lavoro. Il rapporto non delineava una strategia ad ampio respiro per realizzare l'obiettivo dell'Unione europea ma si limitava a prendere atto delle difficoltà e delle disparità esistenti fra i Paesi membri. Il ministro belga proponeva la creazione di nuovi organi intergovernativi e la costituzione di un'agenzia per gli armamenti; affrontava la questione del Parlamento europeo, limitandosi, tuttavia, ad auspicare un esercizio crescente delle prerogative. Gli appelli di Tindemans venivano già accantonati alla fine del 1977. L'approfondimento sul punto si legge in Cacace, Mammarella, *Storia*, cit., pp. 174-175.

¹⁶ *Ottava relazione generale sull'attività della Comunità 1974*, a cura della Commissione della Comunità europea, Bruxelles - Lussemburgo, febbraio 1975, p. 341 (Allegato al cap. I).

così una nuova fase di sviluppo nella dialettica parlamentare che, alla fine degli anni Settanta, avrebbe acquisito «una maggiore vivacità»¹⁷.

Benché con i Trattati di Lussemburgo nel 1970 e di Bruxelles del 1975¹⁸ il Parlamento europeo avesse ricevuto maggiori poteri in materia di bilancio, l'elezione a suffragio universale diretto veniva considerata da alcuni, specie dai federalisti, una decisione di grande portata storica come sottolineato da Majocchi e Rossolillo in un volume pubblicato a ridosso delle prime consultazioni:

Le prospettive che l'elezione diretta del Parlamento europeo apre sul futuro del continente – per quanto riguarda l'evoluzione dell'assetto del potere e degli equilibri politici – sono indicate da tendenze che hanno già cominciato a manifestarsi non appena è stata acquisita la certezza dell'elezione.

L'effetto scatenante dell'elezione europea risiede nel fatto che essa non è un atto che gli europei saranno chiamati a compiere una sola volta. Le forze politiche che, dopo il giugno 1979, saranno rappresentate al Parlamento di Strasburgo dovranno fare i conti con l'attesa degli elettori che alla prima elezione ne seguirà una seconda, poi una terza, e così via¹⁹.

La possibilità di prevedere l'elezione diretta del Parlamento era stata già introdotta nell'art. 21 del Trattato istitutivo della CECA del 1951²⁰ e, successivamente, da quelli che davano vita al Mercato comune europeo²¹ e all'EURATOM²², del marzo 1957. La *querelle* sul tema veniva nuovamente ripresa affidando all'Assemblea il compito di presentare progetti per le consultazioni popolari, secondo quanto previsto dall'art. 138 della CEE²³, che recitava: «l'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri», incaricando il Consiglio di stabilire «le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali»²⁴.

Il coinvolgimento del Consiglio avrebbe, però, determinato un ritardo di circa vent'anni nei potenziali sviluppi sovranazionali delle istituzioni europee: soltanto con il

¹⁷ Così S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)* il Mulino, Bologna 2016, p. 311; sul punto anche cfr., S. Guerrieri, *Il Parlamento europeo negli anni Settanta e il ruolo dei rappresentanti italiani*, in *Il tempo e le istituzioni. Scritti in onore di Maria Sofia Corciulo*, a cura di G. D'Agostino, M. Di Napoli, S. Guerrieri, F. Soddu, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2017, pp. 335-344.

¹⁸ Vedi Nota introduttiva, *Uno sguardo al Parlamento*, p. 22.

¹⁹ La citazione è tratta da Majocchi, Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, cit. p. 131.

²⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 21 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio, «L'Assemblea è composta da delegati che i parlamenti di ciascuno degli Stati membri saranno chiamati a designare una volta l'anno tra i propri membri o che saranno eletti a suffragio universale diretto, secondo la procedura determinata da ciascuna rispettiva Alta Parte contraente» (Trattato di Parigi, cit., p. 29). Il Trattato non è più in vigore dal 23 luglio 2002. Sul punto cfr. S. Guerrieri, *Un parlamento*, cit., pp. 71-73.

²¹ Art. 138 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

²² Art. 108 del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica.

²³ Il testo del Trattato di Roma (CEE) si legge in GUCE, n. 152, 23 luglio 1967.

²⁴ Ivi, p. 119.

nuovo decennio l'elezione diretta del Parlamento avrebbe ottenuto il consenso di tutti gli Stati membri.

A questo proposito Daniele Pasquinucci ha evidenziato che «la diffidenza con cui alcuni governi della “piccola Europa” guardavano ai tratti sovranazionali in *nuce* alle elezioni europee, e il timore che la legittimità acquisita con un'investitura popolare diretta potesse indurre il Parlamento a reclamare un incremento di poteri e competenze, paralizzarono a lungo ogni tentativo di dare attuazione concreta a quanto disposto dal Trattato di Roma»²⁵.

Non ci soffermeremo sugli studi che riguardano le consultazioni della Comunità; tuttavia, è bene sottolineare che le *second order elections*, formula coniata nel 1980 da Hermann Schmitt e Karlheinz Reif²⁶, hanno rappresentato un argomento di grande interesse per gli studiosi: dapprima con una netta predominanza dei politologi e dei giuristi, oggi anche degli storici²⁷.

Le elezioni del 1979 hanno segnato, infatti, un'importante cesura nell'intera storia europea sollevando dirimenti questioni per l'interpretazione stessa del nuovo Parlamento. È quanto evidenziato da Eugenio Salvati che nel discernere il legame diretto tra cittadino e Assemblea (scaturito dall'esercizio del voto), sottolinea tre possibili livelli di interpretazione di quella istituzione, facendo riferimento al nuovo modello da essa rappresentato, collocato al di fuori dell'area nazionale, ai poteri di cui essa veniva dotata e al comportamento dei governi nazionali che difficilmente avrebbero accettato lo spostamento del potere decisionale a livello europeo²⁸.

Proprio da quella istituzione, cioè dall'Assemblea europea, giungevano sin dal 1958 alcuni progetti elaborati in seno alla Commissione affari politici e questioni istituzionali al cui interno era stata creata, il 22 aprile 1958, la Sotto-commissione per il suffragio universale, presieduta dal deputato socialista Fernand Dehousse²⁹. A quest'ultima veniva assegnato il compito di analizzare tutti i problemi derivanti dall'elezione e di elaborare una proposta per la Commissione affari politici che nel febbraio del 1960, presentava il

²⁵ La citazione è tratta da Pasquinucci, Verzichelli, *Elezioni*, cit., p. 21.

²⁶ Cfr. Reif, Schmitt, *Nine Second Order Elections*, cit.; Sul punto si veda quanto sostenuto da Bardi, Ignazi, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 51.

²⁷ Un'analisi sull'elezioni europee è stata condotta da Pasquinucci *Elezioni europee*, cit., pp. 31-38; Id. *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee*, cit.; Dinan *Historiography*, cit., pp. 14-21, Piodi, *Towards direct*, cit.

²⁸ E. Salvati, *Il Parlamento europeo: un profilo storico*, cit. L'autore riprende nelle sue riflessioni gli studi di J. Smith, *Europe's Elected Parliament*, vol. 5, Sheffield Academic Press, Sheffield 1999.

²⁹ Il gruppo di lavoro era costituito da 13 membri: i francesi André Bountemy, Eduard Corniglion-Molinier, (L), gli italiani Enrico Carboni e Natale Santero (PPE), il belga Fernand Dehousse (S), il lussemburghese Marc Fischbach (PPE), gli olandesi Marinus van der Goes van Naters (S) e Willem Schuijt (PPE) e il tedesco Hermann Kopf (PPE). Sul punto cfr. Piodi, *Towards election*, cit., p. 16.

Progetto di convenzione per le elezioni europee³⁰ introdotto da un rapporto, noto come *Rapporto Dehousse*, in cui il deputato ribadiva con estrema chiarezza la necessità del voto³¹.

Com'è noto, quel documento, in cui si ravvisava «una concezione deterministica dell'investitura popolare alla quale si attribuiva la capacità di avviare inevitabilmente un "processo virtuoso" destinato a modificare *ab imis* il cammino dell'integrazione»³², veniva discusso e approvato in Assemblea tra il 10 e il 17 maggio 1960³³.

Sebbene il testo venisse adottato dopo un vivace dibattito³⁴, il persistente ostruzionismo della Francia gollista non lasciava margini di realizzazione e, una volta dimenticata la Convenzione, le consultazioni restavano un progetto senza data.

Il caso francese però non era isolato: anche altri governi della Comunità avrebbero ulteriormente rinviato, in diversi momenti, la questione, convinti che quell'esercizio democratico fosse ancora prematuro e non urgente.

Eloquente, in tal senso, è il discorso del democristiano Attilio Piccioni, il quale durante la seduta dell'Assemblea del 21 novembre 1961, in rappresentanza della presidenza del Consiglio della CEE e dell'EURATOM, affermava di fronte al Parlamento, «per ragioni diverse e non del tutto trascurabili l'elezione a suffragio universale diretto non sembrava rivestire urgente attualità»³⁵.

Tali consultazioni non rappresentavano, di certo, una priorità se si considera che gli Stati avrebbero perso, in nome di una parziale cessione di potere a livello sovranazionale, una parte delle loro competenze. Esse avrebbero consentito lo sviluppo della Comunità e spostato la lotta tra i partiti e le altre forze sociali dal piano nazionale a quello europeo,

³⁰ Il documento era composto da cinque relazioni: il rapporto Dehousse, la relazione concernente la composizione dell'Assemblea (Faure), un rapporto sulle questioni relative al sistema elettorale (Schuijt), uno sulla rappresentanza dei paesi d'oltremare all'interno dell'Assemblea (Metzger) e uno conclusivo, poi presentato separatamente, riguardante le politiche di informazione per preparare i cittadini al voto (Carbone). Ivi p. 18.

³¹ Il testo del rapporto Dehousse è consultabile in Parlamento europeo, Direzione generale della documentazione parlamentare e dell'informazione. *Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Lussemburgo: Office des publications officielles des Communautés européennes, settembre 1969. «Rapport général par M. Fernand Déhousse, président du groupe de travail», p. 27-40.

³² Pasquinucci, Verzichelli, *elezioni europee*, cit., p. 23.

³³ La risoluzione in questione si legge in GUCE, 2 giugno 1960, n. 37, pp. 825-826. Insieme al Progetto di Convenzione il Parlamento europeo adottava quattro risoluzioni e una dichiarazione il cui contenuto si trova ivi, pp. 834-860.

³⁴ Per un approfondimento sul dibattito si veda Pasquinucci, Verzichelli, *elezioni europee*, cit., pp. 26-27; Pioli, *Towards elections*, cit., p. 21.

³⁵ Historical Archives of the European Union (= HAEU), Parlement européen (= PE), tradotto da *Débats. Compte rendu in extenso des séances*, Session du 20 au 24 novembre 1961, seduta di mercoledì 21 novembre 1961, n. 21/61.

permettendo la partecipazione di tutte le forze attive delle società alle scelte politiche europee³⁶.

L'importanza del voto si fondava, dunque, su due principi già enunciati nella Relazione generale del 1960: da una parte il mancato coinvolgimento popolare sulle decisioni europee costituiva una contrapposizione rispetto al concetto stesso di democrazia, fondamento di legittimità degli Stati nazionali; dall'altra, il voto popolare non solo avrebbe avviato un processo di *politicizzazione* sul piano sovranazionale (un'investitura popolare che legittimasse il Parlamento), ma avrebbe fornito una soluzione al fragile rapporto che la Comunità intrecciava con i suoi cittadini.

Di fatto, a circa venticinque anni di distanza, talune riflessioni di Antonio Papisca e di Daniele Pasquinucci contenute in due studi pubblicati rispettivamente nel 1979³⁷ e nel 2004 convergono nella constatazione che, nel periodo di transizione dall'integrazione "negativa" a quella "positiva", il consenso popolare al processo di crescita europea subiva un forte declino, determinando il venir meno del *permissive consensus*³⁸ e la conseguente decisione dei governi di procedere sulla strada della consultazione elettorale.

Fino al 1974, sebbene voci singole e gruppi di lavoro avessero studiato il problema e avanzato proposte, la situazione restava immutata: è bene ricordare, a tal proposito, che per tutto l'arco temporale tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta l'Assemblea comunitaria non era rimasta inerte³⁹.

Lo confermano le risoluzioni del Parlamento in cui si invitava il Consiglio a stabilire il termine entro il quale avrebbe avuto luogo la prima elezione. Il 12 marzo 1969, ad esempio, un gruppo di deputati⁴⁰ presentava una proposta di risoluzione⁴¹ volta a rilanciare il dibattito sulle elezioni in un momento in cui la situazione della Comunità

³⁶ Cfr. Levi, *Crisi*, cit., p. 53.

³⁷ A. Papisca, *Il Parlamento europeo. Chi come perché*, Giuffrè, Milano 1979.

³⁸ Sul "consenso permissivo" Papisca scrive: «atteggiamento misto di indifferenza, ignoranza, e tolleranza di cui la Comunità avrebbe beneficiato per lungo tempo e che si fondava sulla percezione, più o meno confusa, dell'esistenza di una stretta collaborazione fra il funzionamento del sistema comunitario e una favorevole congiuntura economica nazionale» (Papisca, *Il Parlamento*, cit., p.12). La locuzione *permissive consensus* era stata utilizzata per una ricerca sull'opinione pubblica americana dagli studiosi L.N., Lindlberg, A. Stuart Scheingold (*Europe's Would-Be Polity. Patterns of change in the European Community*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1970, p. 41) e coniata per rappresentare il sostegno dei cittadini alla Comunità europea. Cfr. Pasquinucci, Verzichelli, *Elezioni europee*, cit., p. 29.

³⁹ Durante il vertice dell'Aja, dopo la comunicazione dell'olandese Henri Johan De Koster sulla questione, era stata avanzata l'idea di elezioni a suffragio universale nei singoli paesi della Comunità, una proposta fondata su alcuni progetti di legge presentati in Italia, Belgio e Lussemburgo. Per un approfondimento sul punto si veda M. Dell'Omodame, *Ruolo e azione del Parlamento europeo per l'elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri*, in «Politico», vol. 36, n. 4 (dicembre 1971), pp. 775-781.

⁴⁰ I deputati erano Deringer, Dehousse, Merchiers, Scelba, Armengud, Boertien, Burger, Dittrich, Bech, Lauenschlager, Rossi, Westerterp.

⁴¹ La *Risoluzione relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto* (Doc. 59/68 CARDOC PE0 AP RP/JURI. 1961 A0-0214/68 0020) si legge in GUCE, C 41, 1° aprile 1969, p. 12.

sembrava essere migliorata. Quella proposta, però, non era solo un invito a discutere la questione, ma richiamava l'attenzione sull'art. 175 del Trattato della CEE che prevedeva provvedimenti giudiziari in caso di mancata azione da parte del Consiglio⁴².

Solo durante il vertice di Parigi (1974), tuttavia, veniva messo nuovamente in moto il processo per le elezioni comunitarie, affidando al Parlamento il compito di elaborare un nuovo progetto.

A partire dalla Convenzione del 1960, considerata anacronistica rispetto alle nuove sfide comunitarie che guardavano alla costruzione dell'Unione europea entro il 1980, i lavori della nuova Commissione politica sarebbero durati circa un anno. Dapprima veniva inviato un questionario ai membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, in cui si affrontavano differenti temi (il sistema elettorale, il doppio mandato, la distribuzione dei seggi tra i Nove paesi) e, solo dopo una lunga discussione, iniziava, tra i mesi di marzo e novembre dello stesso anno, la fase di stesura della relazione.

Il progetto Patjin, dal nome del deputato olandese Schelto Patjin che l'aveva presentato, in Parlamento, veniva approvato dall'Assemblea comunitaria con 106 voti favorevoli, 2 contrari e 17 astenuti il 14 gennaio 1975.

Pur condividendo il principio delle elezioni dirette, il dibattito in Parlamento era stato acceso: i Democratici europei del progresso ritenevano, ad esempio, che alle consultazioni europee fosse necessario associare un sostanziale aumento dei poteri del PE; dall'area comunista, invece, giungevano critiche sulla mancata uniformità della procedura elettorale, basata sulle diverse normative nazionali⁴³.

⁴² L'articolo 175 recita: «Dans le cas où, en violation du présent traite, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de Justice en vue de faire constater cette violation. Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être forme dans un nouveau délai de deux mois. Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de Justice dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis». L'articolo viene ripreso in Documents de Séance (1968-1969), Parlement européen, 4 mars 1969, *Rapport fait au nom de la commission juridique*, p. 4.

⁴³ Cfr. Piodi, *Towards*, cit., p. 36.

Da quella Convenzione prendeva forma il documento firmato a Bruxelles dal Consiglio dei ministri il 20 settembre 1976⁴⁴, nel quale sarebbero state indicate le direttive generali⁴⁵ per la prima elezione di 410 parlamentari⁴⁶, prevista inizialmente per il 1978.

Com'è noto, preso atto dell'impossibilità di tenere le consultazioni nel periodo maggio-giugno di quell'anno, durante il Consiglio europeo di Copenaghen (aprile 1978)⁴⁷ veniva stabilito il nuovo periodo (7-10 giugno 1979) durante il quale il Parlamento europeo sarebbe stato finalmente eletto a suffragio universale diretto.

Il processo decisionale intrapreso per l'indizione delle consultazioni si era sviluppato grazie al contributo di politici appartenenti sia a quel sistema «della Comunità propriamente detta», cioè del Parlamento europeo, sia del «sistema intergovernativo della cooperazione politica»⁴⁸, ovvero di quei leader che insieme alla “società civile organizzata” avrebbero assunto un ruolo rilevante in quel contesto.

Su quest'ultimo aspetto, è bene ricordare la decisiva spinta giunta dai movimenti europei⁴⁹ di orientamento federalista che avrebbero contribuito in modo determinante a mantenere viva, nel corso dell'intero processo di unificazione comunitario, la rivendicazione dell'unità federale e della partecipazione popolare.

⁴⁴ L'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto si legge in GUCE, L 278, 8 ottobre 1976, pp. 5-11. Con quell'Atto si avviava un duplice processo, nazionale e sopranazionale. I nove paesi membri dovevano prima ratificare la decisione delle istituzioni comunitarie e successivamente promulgare le leggi nazionali per le elezioni europee. Per approfondimenti cfr. O. Costa, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976*, EPRS, Luxembourg 2016; Sull'iter di formazione della legge elettorale (n. 18 del 24 gennaio 1979) in Italia si veda il saggio di V. Calabrò, *Nilde Iotti: l'impegno europeo (1979-1999)*, in *Nilde Iotti e il PCI. Due centenari una storia*, a cura di A. Bottari, V. Calabrò, D. Novarese, E. Pelleriti, L. Turco, Donzelli, Roma 2022, pp. 50-51.

⁴⁵ L'Atto del Consiglio, secondo quanto disposto dall'art. 7, attribuiva al Parlamento il compito di tracciare un progetto comune per uniformare la legge elettorale. Fino ad allora, ogni Paese avrebbe tenuto le elezioni europee seguendo le disposizioni nazionali, GUCE, 8 ottobre 1976, cit., p. 7; Bisogna ricordare che ancora oggi l'uniformità delle procedure elettorali è una *vexata quaestio* su cui dibattono le istituzioni comunitarie e gli studiosi. Sul punto si veda L. Bardi, *The Harmonisation of European Electoral Law*, in *Political Strategies and Electoral Reforms Origins of Voting System in 19th and 20th Centuries*, Nomos Verlag, Baden-Baden 1990; D. Millar, *A Uniform Electoral Procedure for European Elections*, in «Electoral Studies», vol. 9, n.1, 1990; I. Casciaro, *L'elezione del parlamento europeo: i dodici sistemi elettorali attuali ed i progetti per un sistema elettorale uniforme*, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 4, luglio-dicembre 1990; Pasquinucci, Verzichelli, *elezioni europee*, cit.

⁴⁶ Sul numero dei parlamentari si apriva, durante il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1976, un dibattito tra il presidente francese, il quale chiedeva che fosse mantenuto il numero di 198 membri anche per il nuovo Parlamento eletto, cui si opponevano italiani e inglesi. Solo nel Consiglio di luglio dello stesso anno si sarebbe trovato un accordo generale sulla fissazione e ripartizione di 410 seggi per il nuovo PE Cfr. Papisca, *Verso*, cit., p. 16.

⁴⁷ Le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen si leggono al seguente link https://www.consilium.europa.eu/media/20771/copenhagen_aprile_1978_it.pdf.

⁴⁸ La citazione è tratta da Papisca, *Verso*, cit., p. 14

⁴⁹ «L'influenza incisiva di questi movimenti ha potuto manifestarsi solo nei momenti in cui il processo di integrazione europea imposto in modo oggettivo dalla crisi storica degli stati nazionali pone gli i governi su di un piano inclinato e apre perciò spazi significativi a una incisa influenza dei federalisti»: così S. Pistone, *I Movimenti per l'Unità europea in Italia*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, cit., p. 61.

Il Movimento federalista europeo rappresentava, ad esempio, soprattutto in Italia e in altri paesi, il principale protagonista nella mobilitazione delle forze sociali al completamento in senso democratico e federale del processo di integrazione.

Un percorso nel quale l'elezione a suffragio universale diretta del Parlamento – cui avrebbero contestualmente attribuito un mandato costituente – costituiva una tappa di fondamentale importanza⁵⁰.

Si prenda in riferimento il *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* presentato da Altiero Spinelli, fondatore del MFE, durante la riunione del Comitato centrale dello stesso Movimento nel settembre del 1970 a Strasburgo, che definiva un'azione programmatica nei confronti delle forze economiche, politiche e sociali con l'intento di ottenere il potenziamento dei poteri dell'Assemblea comunitaria attraverso la sua elezione diretta.

Il ruolo dei militanti federalisti si sarebbe rivelato sostanziale anche nei confronti dei partiti italiani che continuavano a trincerarsi dietro un ostinato silenzio sull'argomento, ai quali veniva rinnovato l'invito ad una presa di coscienza e di responsabilità. Indicativi, in tal senso, sono i disegni di legge di iniziativa regionale e nazionale presentati, su proposta dei federalisti, dalle Regioni Piemonte, Umbria e Abruzzo al Senato della Repubblica⁵¹, le petizioni popolari del 1974 al Parlamento europeo e italiano⁵² e la nota *Campagna di informazione e dibattito sull'elezione europea e sull'Unione europea* del 15 marzo 1975 che avrebbe coinvolto tutte le organizzazioni europeiste⁵³.

⁵⁰ Già durante il vertice del 1969 – quando i governi avevano avviato il primo progetto di UEM senza introdurre un cambiamento nel sistema politico istituzionale comunitario – il MFE proponeva, come soluzione al problema del deficit democratico, l'avvio di un processo costituente di uno stato federale europeo indicandolo come «scelta in grado di innescare un processo graduale ma di effettivo sviluppo in direzione democratico-federale e in questo quadro di rendere possibile un vero rilancio dell'integrazione». Ivi, p. 63.

⁵¹ Per i disegni di legge presentati al Senato della Repubblica italiana da parte della Regione Piemonte (n. 1142, 3 maggio 1973), Regione Umbria (n. 1438, 23 novembre 1976), Regione Abruzzo (n. 1516, 19 dicembre 1973) si veda «Comuni d'Europa», XXI, n. 7-8, luglio-agosto 1973, pp. 16-21; in XXII, n. 1, gennaio 1974, pp. 15-16; in XXII, n. 3, marzo 1974, p. 7. Il testo dei disegni di legge riprendeva quello presentato dai federalisti al Senato della Repubblica l'11 giugno 1969: cfr L.V. Majocchi, *L'azione per il riconoscimento del diritto di voto*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, cit., pp. 205.

⁵² Nella petizione si invocava il diritto del Parlamento europeo di elaborare uno statuto dell'Unione europea che stabilisse «un governo europeo responsabile davanti ad un Parlamento eletto a suffragio universale diretto e che sia dotato di poteri sufficienti per portare a compimento l'unione politica, economica e monetaria dell'Europa». La citazione è tratta da «Europa Federata», n. 6-7, 1974.

⁵³ La «Campagna» (i cui principali obiettivi erano l'elezione diretta da attuare nel minor tempo possibile, il riferimento a strutture federali da inserire nel rapporto Tindemans, la redazione dello Statuto dell'Unione europea che doveva essere affidata ai governi del Parlamento europeo e, successivamente, approvata dai Parlamenti degli Stati) veniva presentata sotto forma di petizione con circa 150.000 firme da una delegazione di federalisti al presidente del Parlamento europeo Georges Spénale. La mobilitazione non si arrestava però con tale iniziativa e, in occasione del Consiglio europeo di Roma, i federalisti pubblicavano sui maggiori organi di stampa italiana e su *Le Monde* un appello rivolto ai Capi di Stato e di governo in cui si affermava la volontà dei cittadini europei della costruzione di un'Europa unita e la necessità del voto.

L'iniziativa federalista italiana aveva avuto un'ampia risonanza a livello europeo e sulla scia di quella manifestazione il Movimento europeo, sotto la guida del belga Jean Rey (PRL), convocava un *Congresso sull'Europa* a Bruxelles durante il quale il tedesco Willy Brandt avrebbe invitato il Parlamento impegnarsi in una prova di forza: «Il Parlamento – affermava – deve essere la voce dell'Europa [...] esso dovrà considerarsi come un'Assemblea costituente permanente dell'Europa»⁵⁴.

Quanto questa imponente mobilitazione (se si guarda alla mole di documenti, alle manifestazioni, alle iniziative di supporto) abbia influito sulla decisione degli Stati non è – come sostiene Majocchi ⁵⁵ – un dato certo. Resta il fatto che il lavoro svolto dai militanti risultava prezioso per vincere l'inerzia e il torpore che aveva caratterizzato a lungo il Parlamento e le forze dell'europesismo organizzato.

Cosa aveva influito nella decisione dei governi su una scelta così a lungo ostacolata?

In un articolo dal titolo *Di fronte alle elezioni europee* pubblicato nel 1978 sulla rivista *il Mulino*, Altiero Spinelli sosteneva che

La ragione è da ricercare nella sempre più grave situazione della Comunità, che appare insieme necessaria e tuttavia sempre meno capace di funzionare regolarmente, contraddittoriamente tirata in giù da processi di decomposizione e in su da processi di sviluppo. Da una parte, infatti, essa riesce sempre meno ad affrontare tempestivamente, coerentemente ed efficacemente i problemi dinanzi ai quali si trova. Dei suoi organismi, quello che meno di tutti è dotato di capacità di agire – il Consiglio dei ministri nazionali – è il più dotato di potere politico. Ha sempre più pretese di essere l'organo che predispone le politiche da fare, dà forma alle decisioni, le prende. Ha corroso i poteri e le funzioni della Commissione. Dà poco o nulla ascolto alle richieste del Parlamento. [...] Questo pessimo meccanismo politico avrebbe da un pezzo distrutto la Comunità se la ragion d'essere di questa non fosse stata così profonda da resistere anche al malgoverno del Consiglio. I governi sanno infatti che, per poco che la Comunità abbia realizzato, il giorno in cui essi dovessero constatarne il fallimento e mettere fine all'esperimento tornando alla cruda regola del sacro egoismo nazionale [...] tremende rivalità economiche, monetarie, politiche si scatenerebbero fra loro, le situazioni interne di ciascun paese si deteriorerebbero di colpo, per il sopravvivere di incertezze gravi circa la condotta dei vicini, il bisogno di un intervento esteriore imperiale per arrestare questo caos sarebbe irresistibile [...] Dall'altra parte la comunità si sviluppa. Nel giro di pochi anni il suo bilancio si è raddoppiato. Nuove politiche comuni sono state o stanno per essere messe in piedi [...] Gli Stati Uniti hanno cessato di vedere con simpatia le prospettive dell'unificazione europea, l'Urss non l'ha mai vista con simpatia,

Contestualmente venivano chiamati a raccolta coloro i quali erano disposti a sostenere l'elezione diretta dell'Assemblea e il 1° dicembre 1975, in occasione di una manifestazione in Campidoglio, prendeva forma un importante documento, consegnato da Giuseppe Petrilli, Umberto Serafini e Alberto Majocchi al Presidente di turno del Consiglio europeo, Aldo Moro, in cui veniva ribadita l'indispensabilità del diritto di voto europeo per i cittadini. Cfr. Majocchi, *La lotta*, cit., pp. 419-420.

⁵⁴ L'intervento di Willy Brandt è riportato in Majocchi, Rossolillo, *Il parlamento europeo*, cit., pp. 217-226

⁵⁵ Cfr. Majocchi, *La lotta per*, cit., p. 417.

ma entrambe le superpotenze sanno che non è nell'ambito delle cose a loro possibili arrestarne lo sviluppo, e sono pronte a discutere con essa forme appropriate di cooperazione [...] È questo il motivo della decisione di dare vita all'elezione diretta del Parlamento europeo⁵⁶.

L'importanza del voto si basava dunque sul bisogno di valorizzare la dimensione europea, sia nell'ottica di un rafforzamento dell'autorità politica del Parlamento stesso, sia nella prospettiva di costruire una società in cui ogni cittadino potesse sentirsi coinvolto⁵⁷.

Benché nelle sedi istituzionali tale esercizio democratico fosse riconosciuto come sostanziale⁵⁸, i risultati dei sondaggi promossi dell'Eurobarometro tra il 1977 e il 1979 avevano prospettato un'esigua partecipazione al voto dovuta all'indifferenza sul tema. Un mancato interesse causato anche dalla «palese noncuranza» degli organi di stampa per le elezioni europee⁵⁹.

Per fronteggiare tale evenienza, venivano promosse campagne congiunte dal Parlamento e della Commissione europea⁶⁰ e stanziati dei fondi *ad hoc* che i gruppi politici avrebbero potuto utilizzare per la propaganda elettorale.

Non è questa la sede per analizzare il contenuto dei manifesti elettorali elaborati dai principali “partiti europei”, manifesti che, tuttavia, costituiscono un'importante testimonianza delle prime posizioni espresse dai partiti sulle diverse *querelle* legate al processo di integrazione europea⁶¹.

⁵⁶ A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, il Mulino, Bologna 1989, p. 215-217.

⁵⁷ Umberto Morelli sottolineava come, durante le elezioni del Parlamento, «il popolo fosse entrato per la prima volta in una sfera dell'attività politica, quella internazionale [...] riservata da sempre ai rapporti [...] tra gli Stati». La citazione è tratta da U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini, Milano 2011, p. 189.

⁵⁸ Si veda a questo proposito il discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio italiano, Aldo Moro, durante il Consiglio europeo di Roma nel dicembre 1975: «è questa una decisione fondamentale, e da molti anni attesa, per la costruzione di un'Europa unita e democratica. Essa testimonia dell'impegno europeista di ciascuno di Nove governi dei Paesi membri della Comunità Europea. è certo significativo che proprio in questo momento difficile per l'economia nazionale dei nostri Paesi e soprattutto per le nostre forze lavoratrici, si manifesti la decisa volontà dei Governi di attuare uno sforzo solidale, riportando il processo di integrazione economica e politica dell'Europa dei popoli. Un'Europa forte della sua legittimità democratica avrà sempre più slancio e volontà di svilupparsi unitariamente in tutti i campi, ed avrà altresì stimolo e possibilità sempre maggiori di aprirsi alla cooperazione internazionale ed alla solidarietà con il mondo esterno». Il discorso si legge in Papisca, *Verso*, cit., p. 16.

⁵⁹ Cfr. Pasquinucci, Verzichelli, *Elezioni europee*, cit., p. 78.

⁶⁰ Per un approfondimento sul tema si veda Piodi, *Towards*, cit., pp. 48-70.

⁶¹ Si veda, a questo proposito, l'analisi condotta da Simon Hix, Matthew Gabel sulle linee di demarcazione tracciate dai grandi gruppi politici nei manifesti “congiunti”, in M. Gabel, S. Hix, *Defining the UE Political Space. An empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979-1999*, in «Comparative Political Studies», vol. 35, n. 8, October 2000, p. 952; da Daniele Pasquinucci sui *cleavages* posti di fronte agli elettori identificati nelle coppie: *Europa del socialismo/Europa della libertà ed Europeismo/Antieuropeismo*, in Pasquinucci, Verzichelli, *Elezioni europee*, cit., pp. 113-114.

Quanto ai partiti, le prime consultazioni avrebbero rappresentato una grande sfida all'interno dei sistemi politici dei singoli stati ma relativamente a un nuovo soggetto, il Parlamento europeo, collocato nella sfera comunitaria e dunque difficilmente controllabile rispetto al contesto nazionale: un esercizio democratico che imponeva agli stessi partiti di pensare *ex novo*, di meditare direttamente sul piano europeo.

Eppure, già nella formulazione dei programmi, numerosi limiti sarebbero emersi in funzione delle questioni "domestiche": i socialisti, ad esempio, non riuscivano a elaborare, alla vigilia delle elezioni, un programma condiviso e ripiegavano su un timido *Appello agli elettori*, pubblicato nel gennaio del 1979, i cui contenuti non rappresentavano un indirizzo coeso per i partiti di quell'area.

Non si trattava di un caso isolato. Anche i cristiano-democratici presentavano al loro interno diversi programmi e strategie di azione per la campagna elettorale: basti guardare all'azione antisocialista promossa dal CSU tedesco i cui toni sarebbero stati molto aggressivi rispetto agli atteggiamenti più moderati che caratterizzavano, invece, l'intero schieramento popolare.

In ossequio alle normative nazionali, le prime votazioni per il Parlamento europeo, si tenevano dal 7 al 10 giugno 1979.

Rispetto a quanto emerso dai sondaggi di opinione promossi dalla Commissione europea tra l'ottobre e il novembre del 1978, i cui risultati avevano restituito l'immagine di un Parlamento composto da una larga maggioranza di socialisti, cui seguivano i democratico-cristiani e, con percentuali analoghe conservatori, liberali e comunisti⁶², la fisionomia della nuova Assemblea si presentava in parte differente.

Dall'elezioni emergeva, innanzitutto, la predominanza dei due maggiori gruppi politici, socialista e cristiano-democratico, ampiamente sostenuti in Francia, Germania e Italia.

Ottenendo il 27,6 % di consensi, il Gruppo socialista subiva un forte arretramento dovuto alla sconfitta del PS francese e dei socialdemocratici danesi e dello scarso risultato raggiunto dal SPD tedesco, il Partito popolare europeo, invece, che radunava attorno a sé i principali partiti di tradizione democristiana, con il 26,7 % dei seggi, si confermava in linea con il passato.

La novità era rappresentata, invece, dall'ascesa del Gruppo democratico europeo, costituito da esponenti dei partiti conservatori britannici e danesi che insieme a quello dei

⁶² I risultati dell'Eurobarometro avevano prospettato un Parlamento così composto: 38,5% socialisti, 22,1% democratico-cristiani, 10% conservatori, 9,9% liberali, 7,5 % comunisti. L'informazione è tratta da Commission of the European Communities, Brussels (2012). Eurobaromètre 10 (Oct-Nov 1978), GESIS Data Archive, Cologne.

Democratici europei del progresso (composto in larga parte da nazional-conservatori francesi e irlandesi), avrebbe costituito, seppur con qualche eccezione, l'ala più euroscettica.

Un risultato positivo giungeva anche dal Gruppo comunisti e apparentati che, con 44 seggi, aumentava di gran lunga la sua presenza in Parlamento. Il gruppo univa attorno a sé i partiti di orientamento comunista, in prevalenza italiani e francesi (rispettivamente 24 e 19 deputati) accomunati dalla nuova prospettiva "dell'eurocomunismo", sebbene all'interno di quella compagine le divergenze sull'Europa fossero notevoli.

Seguiva con il 9,7 % il Gruppo dei liberali e democratici europei rappresentato dai nove partiti della *Federazione dei partiti liberali della Comunità europea*, fondata nel 1976 durante la Conferenza di Stoccarda⁶³.

Infine, alle più grandi famiglie politiche si affiancavano, nelle diverse parti dell'emiclo, piccole realtà rappresentate dal GDEP, dal Gruppo di coordinamento tecnico e di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti e dai Non Iscritti⁶⁴.

Radunate all'interno della nuova Assemblea, le forze politiche organizzate a livello europeo prendevano coscienza della possibilità di rendere il nuovo Parlamento uno strumento attivo di integrazione. Le elezioni, di fatto, secondo quanto sostenuto da Eugenio Salvati, avevano legato a doppio filo, due necessità, quella di «superare il deficit di legittimità (popolare) dell'Unione» e quella di «rafforzare gli istituti democratici della rappresentanza, assegnando al PE il compito di fornire legittimità all'intero sistema politico»⁶⁵.

L'agone europeo si sviluppava, pertanto, attorno ai più importanti nodi istituzionali, aprendo numerose prospettive sulla costruzione comunitaria: diversi, però, erano gli indirizzi dei gruppi e disuguale era il sostegno all'idea d'Europa più integrata.

I socialisti, ad esempio, giungevano in Parlamento coesi, almeno in parte, sui grandi temi istituzionali senza, tuttavia, andare oltre un approfondimento generico. Vaghi erano stati, infatti, i punti contenuti nell'*Appello agli elettori*, maturato durante il primo

⁶³ La Confederazione nasceva nel 1977 su iniziativa di Gaston Thorn e Hans-Dietrich Genscher in occasione della prima campagna elettorale europea. L'informazione è tratta da F.M. Giordano, *Il Progetto Spinelli e l'Atto unico europeo: i gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma dei Trattati (1979-1984)*, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, a cura di P. Caraffini, M. Belluati, G. Finizio, F. M. Giordano, Franco Angeli, Milano 2020, p. 44. Per un approfondimento si veda, inoltre, M. A. Napolitano, *Il Gruppo Liberale e Democratico al Parlamento europeo. Un profilo politico (1976-1985)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023, pp. 41-134.

⁶⁴ I dati relativi alle elezioni europee del 1979 sono tratti da F.W.S. Craig, T.T. Mackie, *Europe votes 1: European Parliamentary elections results 1979*, Chichester, EPRS, West Sussex 1980; Giordano, *Il Progetto*, cit., pp. 40-42.

⁶⁵ Salvati, *Il Parlamento*, cit., p. 60.

Congresso della Confederazione dei partiti socialisti della Comunità europea, nel gennaio del 1978.

Il Partito popolare europeo, profondamente legato alle idee tradizionali della cultura politica, sociale ed economica cristiana⁶⁶, si presentava, invece, come fedele sostenitore del federalismo europeo, mantenendo saldo tale obiettivo: significativo, in tal senso, è il programma elettorale preparato nel 1978 (durante il Primo congresso dei democratici cristiani) che rimarcava la posizione comune in favore di un'evoluzione in senso federale dell'Europa, connessa al rafforzamento del PE.

Singolari, invece, erano le posizioni espresse sulle questioni istituzionali dai conservatori britannici e danesi, tendenzialmente scettici ma, in alcune occasioni, divergenti tra loro come avrebbe dimostrato le vicende relative alla risoluzione *Crocodile* del 1981⁶⁷.

Dalle forze liberaldemocratiche europee, che nel 1976 avevano redatto la *Dichiarazione di Stoccarda*, giungevano, al contrario, opinioni concordi nel perseguire la costruzione di un'Unione politica europea e, sul piano delle riforme istituzionali, si chiedeva l'attribuzione di maggiori competenze all'Assemblea.

Il Gruppo comunista e apparentati presentava opinioni al quanto differenti sul campo delle riforme istituzionali, frutto della differente riflessione euro-comunitaria dei due schieramenti politici, quello italiano e quello francese, guidati rispettivamente da Enrico Berlinguer e Georges Marchais, i quali, pur condividendo la strategia dell'«eurocomunismo» restavano ampiamente divisi sulla concezione della costruzione europea e sul rafforzamento della legittimità democratica del Parlamento. Gli italiani avevano progressivamente abbandonato le tesi antieuropeiste e iniziato un percorso di adesione all'Europa. Nel 1975, di fatto, durante il XIV Congresso nazionale del Partito, il segretario avrebbe dichiarato l'impegno del gruppo «per una trasformazione democratica profonda di questa parte del mondo e della stessa Comunità europea [...] L'Italia non può certo mettersi al di fuori della Comunità europea, ma all'interno di esse occorre sviluppare un'iniziativa per la democratizzazione dei suoi organi»⁶⁸. Contrariamente, il partito francese, più fedele all'ortodossia sovietica, aveva mantenuto una posizione piuttosto critica nei confronti della Comunità.

⁶⁶ Per un approfondimento si veda J.D. Durand, *Storia della Democrazia cristiana in Europa. Dalla Rivoluzione francese al postcomunismo*, Guerini, Milano 2022.

⁶⁷ La Risoluzione *Crocodile* del 9 luglio 1981 si legge in *Le Club devant son premier succès* in, «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Européen», n. 6, settembre 1981, pp. 1-2. Sui contenuti di questa risoluzione si rimanda al capitolo successivo.

⁶⁸ Papisca, *Verso*, cit., p. 46.

Quelle divergenze, emerse già dall'arrivo dei comunisti italiani all'Assemblea di Strasburgo, sarebbero aumentate nel corso del tempo a causa di diversi fattori⁶⁹.

Più di altri gruppi, dunque, in quella compagine si trovavano a convivere tendenze antieuropeiste e federalista; non si deve dimenticare che, proprio da Altiero Spinelli, indipendente nelle file del Partito Comunista, avrebbe avuto origine una delle principali proposte di riforma istituzionale promosse negli anni Ottanta.

Il pluralismo politico che caratterizzava la nuova Assemblea, malgrado le difformità interne, presentava un elemento di convergenza tra tutti i gruppi: la maggior parte delle forze politiche, seppur con sfumature diverse, era, infatti, concorde nel voler consolidare il ruolo dell'Assise di Strasburgo avviando in tal senso una vera riforma.

Superata la crisi degli anni Settanta, si apriva, dunque, una nuova stagione politica caratterizzata da importanti tentativi volti a modificare assetti ed equilibri della Comunità, determinando un periodo, quello del decennio 1979-1989, che il contemporaneista Giordano ha considerato un momento caratterizzato dal graduale recupero dell'ottimismo nel progetto comune⁷⁰.

Giacché le prime consultazioni europee non si erano accompagnate a un sostanziale aumento dei poteri del Parlamento, che restavano nella sfera puramente consultiva, nel tentativo di superare il divario esistente tra le aspirazioni e le attese di un'istituzione ormai legittimata dal voto popolare, la nuova Assemblea avrebbe adottato una strategia differente rivolta principalmente all'accrescimento delle proprie funzioni attraverso interventi sia diretti che indiretti.

L'azione si sarebbe sviluppata in due fasi: la prima, fino al 1980, durante la quale l'Assemblea avrebbe operato nel quadro istituzionale vigente, utilizzando i poteri previsti dai trattati, il cui esito sarebbe stato negativo giacché erano state deluse le aspettative

⁶⁹ A tal proposito, Guerrieri scrive: «En premier lieu, le PCI est conduit à adhérer à certains thèmes traditionnels de l'euro-péisme italien, tels que le renforcement de l'Europe politique et la valorisation de la di mansion représentative, dans le contexte de sa stratégie de légitimation gouvernementale axée sur la perspective d'un "compromis historique" avec la Démocratie Chrétienne. Le PCF, quant à lui, s'oriente, dans le cadre de sa lutte en France pour la conquête de l'hégémonie au sein de l'Union de la gauche, vers la redécouverte de certains accents gaullistes sur la défense de la souveraineté nationale. Sur le plan institutionnel, les communistes italiens sont naturellement disposés à transposer au niveau communautaire le principe de la centralité du Parlement sur lequel le système politique italien est fondé, tandis que les communistes français se préoccupent de façon exclusive de renforcer, face à la présidentialisation de la Cinquième République, les fonctions du Parlement au niveau national. Contrairement aux italiens, à l'Assemblée de Strasbourg ils se limitent à exercer une fonction tribunitienne et n'attribuent pas beaucoup d'importance à la participation aux travaux des commissions» (S. Guerrieri, *Les euro-parlementaires italiens de l'ouverture aux communistes aux élections directes*, in *Le partis politiques européens face aux premières élections directes du Parlement Européen*, a cura di G. Thiemeyer, J. Raflik, Nomos, Baden Baden 2015, p. 195). Sul punto si veda, inoltre, S. Guerrieri, *Il PCI e la dimensione sociale dell'integrazione comunitaria: dall'ingresso in Parlamento europeo alle prime elezioni dirette (1969-1979)*, in *L'Italia e la dimensione sociale dell'integrazione europea*, a cura di L. Tosi, CEDAM, Padova 2008, pp. 69-84.

⁷⁰ Giordano, *Il Progetto*, cit., p. 41.

formatesi nell'opinione pubblica al momento dell'elezione diretta; la seconda, a partire dalla risoluzione del *Club del Coccodrillo* del 1981, nel corso del quale l'Assemblea avrebbe avviato l'ambiziosa iniziativa di dare un nuovo slancio alla creazione dell'Unione europea⁷¹.

Ciò avrebbe comportato una sostanziale modifica delle “regole del gioco”, dei meccanismi istituzionali.

Se è vero, infatti, che la mancanza di specifiche prerogative e competenze dell'Assemblea comune era stato l'elemento utilizzato per convincere gli “euroscettici” ad accettare l'elezione diretta, è altrettanto vero che non sarebbe stato più possibile negare al Parlamento eletto un preciso ruolo istituzionale.

Gli anni Ottanta si aprivano, dunque, con la consapevolezza che fosse necessario un cambiamento radicale e profondo della Comunità, un riesame delle competenze e delle funzioni politiche e costituzionali volte alla correzione dell'imperfezione delle istituzioni europee.

Alla paralisi comunitaria determinata dalla fragilità delle sue istituzioni si aggiungevano, inoltre, i crescenti problemi derivati dal primo allargamento della CE a Irlanda, Danimarca e Gran Bretagna, che avrebbero impedito la ricerca di una soluzione comune per lo sviluppo europeo, e le difficoltà di azione di fronte all'instabile situazione del sistema internazionale: da una parte il ripresentarsi dello scontro fra Est e Ovest a causa della questione degli euromissili e il ritorno della leadership degli Stati Uniti in Occidente (non solo da un punto di vista politico-militare ma anche in ambito economico e sociale), dall'altra l'apparente affermazione del neo-liberismo nel sistema economico internazionale e la presenza di nuovi attori tra cui le cosiddette “tigri asiatiche”⁷².

Tra il 1979 e il 1982, secondo quanto sostenuto da Antonio Varsori, si sarebbe anche delineato un cambiamento sostanziale della leadership politica dei Paesi della Comunità: a Parigi per la prima volta un socialista, François Mitterrand, veniva eletto all'Eliseo; a Bonn tornava alla Cancelleria un esponente della CDU-CSU, Helmut Kohl; in Italia con Giovanni Spadolini prima e il socialista Bettino Craxi dopo, la coalizione del pentapartito

⁷¹ Levi, *Crisi*, cit., p. 55.

⁷² Nel primo numero del *Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Europeen* gli autori illustravano tra le sfide poste alla Comunità negli anni Ottanta quelle di politica economica interna, riguardanti l'avanzamento dello SME verso una reale unione monetaria e alcune in merito allo sviluppo armonioso ed equo tra regioni, agricoltura e industria (politica della società). Altri obiettivi riguardavano, invece, gli accordi da realizzare con i paesi in via di sviluppo (politiche Nord-Sud), il rapporto con gli Stati Uniti nel quadro dell'alleanza Atlantica e le nuove sfide poste con l'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo. Per un approfondimento si veda *Le défis des années 80* in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Europeen*», n. 1, ottobre 1980.

avrebbe guidato il Paese per il decennio successivo, a Londra l'elezione di Margaret Thatcher riportava il partito conservatore a Downing Street⁷³.

L'arrivo dei nuovi leader, e con essi una diversa prospettiva politica, avrebbe determinato un approccio differente all'ortodossia comunitaria.

Nei primi anni Ottanta, caratterizzati dal rilancio della Gran Bretagna come protagonista del liberismo e paladina della concorrenza⁷⁴, il problema più sentito riguardava, infatti, il rischio di incorrere in una nuova "crisi della sedia vuota", provocata dalla leader inglese. Il disegno di Margaret Thatcher guardava alla realizzazione di una grande zona di libero scambio planetario nella quale la Gran Bretagna avrebbe svolto un ruolo predominante al pari delle altre grandi potenze. La Lady di ferro si opponeva, di fatto, alle limitazioni introdotte dalla legislazione comunitaria.

La questione dei contributi britannici avrebbe bloccato quasi totalmente la macchina comunitaria poiché il mancato accordo sulla quota inglese rendeva impossibile la determinazione dei prezzi agricoli per il biennio 1980-1981.

Alla *querelle* inglese, si aggiungevano i problemi legati alla politica di bilancio (la contribuzione dei Paesi alle spese comunitarie, la questione del rapporto tra politica agricola e politiche strutturali) che determinavano un acceso dibattito e una dura battaglia tra Consiglio e Parlamento.

I momenti principali che avrebbero scandito lo scontro tra le due istituzioni sul bilancio del 1979 vanno brevemente ripercorsi a partire dalle soluzioni proposte dalle stesse istituzioni per arginare gli effetti della crisi monetaria degli anni Settanta. Nel 1978, infatti, il Consiglio europeo aveva indicato alcuni obiettivi per il rilancio dell'economia del continente, favorendo la creazione del Sistema Monetario Europeo (SME) e proponendo nuove misure a sostegno dei Paesi e delle regioni in difficoltà⁷⁵.

Lo scontro fra Assemblea e Consiglio sul bilancio evidenziava la sostanziale differenza tra la politica di spesa proposta dalla prima, che già nel 1978 aveva insistito sulla centralità di uno strumento finanziario il cui scopo era quello di ridurre le disparità regionali, e le linee seguite dal secondo che, fissando il tetto massimo delle risorse e

⁷³ A. Varsori, *Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea*, in «Ventunesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni», 32, 3, 2013, pp. 22-23.

⁷⁴ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2005, p. 102.

⁷⁵ Per un approfondimento si veda G. Magnifico, *Lo Sme: un ventennio per traghettare l'Europa dal disordine valutario degli anni Settanta alla moneta unica*, in «Il Ponte», n.5, maggio 2009, pp. 15-28; Id., *European Monetary Unification*, Macmillan, London 1973; P. Ludlow, *The Making of the European Monetary System*, Butterworth Scientific, London 1982; E. Mourlon Druol, *A Europe made of Money: the Emergence of the European Monetary System*, Cornell University Press, Ithaca and London 2012; *The History of the European Monetary Union. Comparing Strategies amidst Prospects for Integration and National Resistance*, a cura di D. Preda, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2016, pp. 107-128.

attuando una compressione delle spese non obbligatorie, aveva reso impossibile ogni tentativo di una vera politica di bilancio.

Il *focus* della questione riguardava principalmente la prevalenza della spesa agricola sul totale degli esborsi comunitari che limitava il trasferimento di risorse su altri ambiti, in particolare su quello regionale così come richiesto dal Parlamento.

L'Assemblea esaminava in due occasioni, nel settembre e nel novembre (durante una seduta straordinaria a Strasburgo) del 1979, il progetto di bilancio predisposto dalla Commissione a giugno e rivisto dal Consiglio dei ministri a settembre, ponendo una serie di emendamenti alle "spese non obbligatorie" e proponendo una modifica a quelle obbligatorie per forzare il vincolo di spesa dettato dalle "risorse proprie".

Dopo un inutile tentativo della Commissione per i bilanci (in particolare del suo presidente, il socialista olandese Piet Dankert, e del vicepresidente Altiero Spinelli) di proporre una serie di interventi finalizzati a superare gli squilibri economici, la Commissione di Bruxelles presentava nell'inverno del 1979 un progetto di bilancio che ignorava del tutto le condizioni poste dall'Assemblea⁷⁶.

Per questo motivo, durante una seduta fiume protrattasi dal 12 al 13 dicembre 1979, il Parlamento europeo, che in quel campo vantava il potere di verifica e approvazione del bilancio come sancito dell'art. 12 del Trattato di Bruxelles⁷⁷, su iniziativa del deputato Spinelli e del social democratico Bernd Lange decideva di respingerlo con 288 voti contro 64, avviando una dura battaglia con il Consiglio.

La decisione, come si evince dall'analisi delle discussioni in aula, era stata condivisa da larga parte delle forze rappresentate nell'emiciclo⁷⁸.

I ministri affidavano pertanto alla Commissione, guidata dal lussemburghese Gaston Thorn, il mandato di riesaminare il progetto alla luce delle richieste del Parlamento europeo che, nella sessione del 16-20 giugno 1980⁷⁹, tornava a discutere del necessario riequilibrio fra le spese destinate alla politica agricola e quelle rivolte alle politiche regionale, industriale, sociale ed energetica.

⁷⁶ Sul punto si veda Preda, *Il Parlamento europeo eletto*, cit.

⁷⁷ Paragrafo 8 dell'art. 12: «Tuttavia l'Assemblea, che delibera alla maggioranza dei membri che la compongono e dei due terzi dei suffragi espressi, può, per importanti motivi, rigettare il progetto di bilancio e chiedere che le venga presentato un nuovo progetto»: il testo del Trattato di Bruxelles si legge in GUCE, n 359, 31 dicembre 1977, pp. 1-27, in particolare p. 9.

⁷⁸ Cfr. Official Journal of the European Communities (= Ojce). Debates of the European Parliament (=Dpe), n. 244, Office for Official Publications of the European Communities (= Opec), Luxembourg, 1979, pp. 12 ss.

⁷⁹ La sessione del Parlamento europeo del 16-20 giugno 1980 si legge in «Nota informativa sull'attività del Parlamento Europeo», n. 9, 25 giugno 1980. La rivista è riprodotta in *L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli: Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo, 1980-1983 | Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo*, CELID, Torino 2008.

I suggerimenti proposti dell'Assemblea non venivano accolti e il nuovo bilancio si presentava privo di sostanziali modifiche: *manchevole* di una vera riforma sulla politica agricola comune, *carente* di stanziamenti per le politiche energetiche e di ricerca, *esiguo* per le risorse destinate al fondo regionale e sociale. Quel bilancio, che Pier Virgilio Dastoli avrebbe definito «perfino peggiore di quello respinto in dicembre»⁸⁰, su pressione dell'«inerte»⁸¹ Consiglio veniva approvato dal Parlamento europeo nel corso delle sessioni di giugno e luglio⁸².

La conclusione frustrante di quella vicenda avrebbe dimostrato ancora una volta “l'inconsistente ruolo” dell'Assemblea di Strasburgo, prigioniera di funzioni quasi esclusivamente consultive e l'atteggiamento di un Consiglio che, irragionevolmente, continuava a ignorare le decisioni dei rappresentanti dei popoli europei. Anche nel campo del bilancio, dunque, i poteri dell'Assemblea erano formalmente limitati e necessitavano di nuovi input.

Indicative in questo senso le riflessioni del socialista tedesco Hans Joachim Seeler, riportate nel terzo numero della rivista *Crocodile*, in cui il deputato avrebbe suggerito nuove possibili soluzioni per un maggiore coinvolgimento del Parlamento sulla questione del bilancio.

Secondo Seeler

tutti gli atti legislativi, compreso il bilancio, decisi dal Consiglio, non potranno entrare in vigore se non vi sarà l'approvazione del Parlamento. Se il Parlamento volesse modificare o respingere il testo deciso dal Consiglio, dovrebbe essere prevista una maggioranza qualificata [...] Se il Parlamento partecipasse al processo legislativo della Comunità dovrebbe cadere la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie. Il Parlamento sarebbe legato come il Consiglio ai trattati e alle leggi della Comunità, ma in questo caso avrebbe la possibilità di modificare le basi legali delle spese obbligatorie. Un ampliamento simile del diritto comunitario aprirebbe la possibilità al Parlamento di respingere parti del bilancio [...] attraverso tali riforme la collaborazione fra i due bracci dell'autorità di bilancio della Comunità potrebbe divenire più flessibile⁸³.

Lo scontro tra le due istituzioni metteva in evidenza anche due aspetti fondamentali che, a trent'anni dalla fondazione della Comunità, sembravano ancora costituire un grave ostacolo al processo di integrazione avviatosi dopo il secondo conflitto mondiale quando

⁸⁰ P.V. Dastoli, *Spinelli parlamentare europeo*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Milano 2010, p. 342.

⁸¹ La citazione è di Altiero Spinelli riportata da E. Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, il Mulino, Bologna 1988, p.245.

⁸² Sul punto si veda Preda, *Il Parlamento europeo eletto*, cit.

⁸³ La citazione si trova in *Plus de pouvoirs pour le Parlement* in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 3, gennaio 1981, pp. 3-4.

la volontà di collaborazione politica ed economica era prevalsa sull'antagonismo e aveva avviato un percorso che avrebbe portato gli Stati all'unità⁸⁴.

Il primo riguarda l'inadeguatezza del modello istituzionale posto alla base della Comunità, frutto di un compromesso istituzionale e politico fra tre differenti modelli di integrazione: federale, confederale e funzionalista⁸⁵. L'intreccio dei tre modelli avrebbe comportato la nascita di istituzioni che conciliavano il bisogno di collaborazione tra gli Stati sul piano europeo con la volontà di mantenere integre le strutture fondamentali dello Stato nazione⁸⁶.

Se, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, quelle istituzioni erano state in grado di affrontare la prima fase dell'unificazione economica europea, favorendo lo sviluppo delle forze produttive, con la fine del periodo transitorio del Mercato comune la struttura istituzionale risultava inadeguata ai nuovi bisogni comunitari.

Il mutamento della società, la crisi degli anni Settanta e la conseguente formazione di un nuovo ordine economico e politico mondiale avrebbero mostrato, infatti, la precarietà di quelle stesse istituzioni, incapaci di esprimere qualsiasi indirizzo sia sul terreno delle politiche comuni sia su quello della costruzione dell'unità europea.

Il secondo aspetto riguarda la paralisi del processo decisionale comunitario determinato da due fattori interconnessi: da una parte le procedure di decisione a carattere intergovernativo⁸⁷, un metodo inefficace, lento, non in grado di conciliare le diverse volontà politiche dei governi nazionali; dall'altra la concentrazione del potere legislativo ed esecutivo nelle mani del Consiglio dei ministri che agiva secondo un metodo tipico della diplomazia, definito *paralitico* e *paralizzante* per l'attuazione della «volontà europea»⁸⁸.

⁸⁴ Levi, *Crisi*, cit., p. 7.

⁸⁵ Il modello federale era volto alla creazione di un vero e proprio Stato sovranazionale, democraticamente controllato da un Parlamento europeo ed operante in conformità a leggi europee; quello confederale, secondo il quale l'unificazione europea «avrebbe dovuto essere una confederazione, una lega di Stati, i quali avrebbero conservato ciascuno la propria sovranità, ma che in determinati campi si sarebbero impegnati a svolgere la stessa politica definendola a adottandola in consessi di rappresentanti dei rispettivi governi», Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 32; e infine quello funzionalista definito da Altiero Spinelli «qualcosa di più complesso e di più innovatore del confederalismo ma pur sempre qualcosa con cui gli statisti europei [...] avevano già operato in anni difficili dell'esistenza dello Stato»: *ivi*, p. 33.

⁸⁶ Cfr. Levi, *Crisi*, cit., p. 7, pp. 12-16.

⁸⁷ L'architettura interistituzionale si costruiva dunque su un doppio binario: quello intergovernativo (incentivato dal progressivo stabilizzarsi della pratica degli incontri al vertice) e quello comunitario (che si sarebbe formalizzata con l'elezione dell'Assemblea). Solo con il Trattato di Maastricht la differenziazione dei due metodi veniva ufficialmente sancita. Sul punto si veda Giordano, *Il Progetto*, cit., p. 42; S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma Bari 2017, pp. 30 ss.

⁸⁸ Sul punto si veda *L'impuissance européenne*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Europeen», n.1, ottobre 1980, p. 8.

Tale procedura – secondo quanto avrebbe scritto Spinelli nel primo numero del *Crocodile* – comportava dal punto di vista europeo un effetto «Piper les des»⁸⁹ in cui tutto ciò che era di interesse nazionale emergeva e diventava priorità mentre tutto ciò che era di interesse europeo restava sommerso e di secondaria importanza:

Quand un sujet est débattu préalablement dans les gouvernements nationaux, quand les hauts fonctionnaires reçoivent l'ordre d'étudier le sujet et de définir les termes dans lesquels le ministre le traitera lors de la rencontre européenne, ainsi que les marges à l'intérieur desquelles il peut accepter des compromis, tous ceux qui participent cette préparation s'emploient à faire ressortir où se trouve, en l'occurrence, l'intérêt national, quel avantage national on peut en retirer quel inconvénient national on doit éviter⁹⁰.

I limiti di questo metodo, che attribuiva il potere di elaborare riforme e di approvarle a centri di decisione di carattere intergovernativo, nei quali, come è stato sottolineato, avrebbero prevalso quasi sempre gli interessi nazionali su quelli europei, spiegano il fallimento di alcuni progetti di riforma istituzionale proposti e naufragati ancor prima di essere realizzati.

In quel vuoto di risultati prodotto da iniziative precedenti, sarebbero emersi in Parlamento, nel corso degli anni Ottanta, alcuni tentativi di rilanciare il processo di integrazione europea e reagire “all'eurosclosi” e all'euro pessimismo che si stavano diffondendo. Lo scontro per il bilancio del 1980, del resto, aveva anticipato una stagione foriera di nuove proposte di carattere istituzionale.

A distanza di pochi mesi dall'iniziativa del *Club del Coccodrillo* un altro importante progetto veniva elaborato da Hans Dietrich Genscher, ministro degli esteri tedesco, ed Emilio Colombo, già presidente del Consiglio italiano e del Parlamento europeo, e presentato all'Assemblea parlamentare nel novembre del 1981.

Composto di due documenti, un *progetto di Atto europeo*, relativo al rilancio dell'unione europea, e un *progetto di Dichiarazione sui temi dell'integrazione economica*, esso mirava al rilancio dell'unione europea attraverso l'estensione della cooperazione politica dai settori economici e della politica estera a quelli della sicurezza, della cultura e dei diritti e suggeriva una riforma istituzionale che avrebbe attribuito maggiore rilievo al Consiglio europeo e più poteri all'Assemblea di Strasburgo⁹¹.

⁸⁹ Letteralmente «qui gatta ci cova»: la definizione si trova *ivi*, p. 9.

⁹⁰ La citazione è tratta da *ibidem*.

⁹¹ Per le riforme istituzionali si legga Levi, *Crisi*, cit., pp. 69-70.

La proposta veniva accolta da una larga maggioranza dei gruppi dell'emiciclo, generando, secondo Giordano, una sorta «cortocircuito»⁹² rispetto al progetto dei Coccodrilli. Tra i favorevoli vi era, ad esempio, il Partito popolare europeo che si sarebbe schierato in modo compatto sulla proposta; accanto ai popolari, i liberali, convinti del perfetto tempismo con cui veniva presentata l'iniziativa, ne avrebbero sostenuto il progetto, come emerge anche dalle parole del capogruppo Martin Bangemann che, di fronte alle pungenti critiche di Spinelli, avrebbe difeso l'idea dei due ministri.

Tra coloro che guardavano con entusiasmo all'iniziativa, l'inglese Scott Hopkins considerava quel progetto come qualcosa di «absolutely essential»⁹³.

Posizioni diverse avevano assunto, invece, i nazionali conservatori, convinti del ruolo preminente delle istituzioni democratiche nazionali; i socialisti, benché riconoscenti del lavoro dei ministri, non avrebbero mostrato apprezzamenti, se si considera che l'impegno di quel gruppo non era rivolto tanto alle riforme istituzionali *tout court* quanto alle questioni sociali ed economiche su cui cercavano di spostare puntualmente il dibattito.

Contrari, senza margini di confronto, si mostravano, invece, i comunisti francesi, rappresentati in aula da Félix Damette, e i danesi del Movimento popolare contro la CEE che consideravano irrilevante ogni tentativo volto alla costruzione europea⁹⁴.

Sebbene l'iniziativa italo-tedesca avesse avuto – come scrive Lucio Levi – «il merito di riportare sul tavolo del Consiglio europeo, e più in generale, di rimettere all'ordine del giorno del dibattito politico europeo il problema del rafforzamento della Comunità»⁹⁵, i principi contenuti nel piano Genscher-Colombo venivano solo in parte ripresi nella *Dichiarazione solenne sull'Unione europea* adottata dal Consiglio di Stoccarda il 19 giugno 1983. Il documento⁹⁶, da cui era stato eliminato ogni riferimento alla futura Unione europea e alle riforme istituzionali, sarebbe stato quasi del tutto rimaneggiato e del disegno originale si sarebbe conservato ben poco.

Elaborata in una logica funzionalista-confederale, la proposta Genscher-Colombo si presentava, dunque, come un approfondimento e un perfezionamento delle direttrici esistenti restando fedele al concetto di integrazione graduale. Lo stesso Emilio Colombo aveva affermato in un'intervista del 1981 che «l'Europa come la natura *non facit saltus*, deve procedere gradualmente, la gradualità è una regola della Comunità, è data dalla

⁹² Giordano, *Il Progetto*, cit., p. 50.

⁹³ Ivi, p. 51.

⁹⁴ Ivi, p. 52.

⁹⁵ Così Levi, *Crisi*, cit., pp. 69-70.

⁹⁶ «Non fu un Atto ma una dichiarazione solenne, cioè un riferimento meno vincolante di un atto, meno impegnativo non provvisto di valore legale. Una dichiarazione politica, solenne sì, ma una semplice dichiarazione, cioè una manifestazione di intenzioni e niente più»: così M. Melchionni, *Alle origini*, cit., p. 107.

necessità di trovare un punto di incontro tra le esigenze che si presentano talvolta contrastanti»⁹⁷. Il critico più severo del Piano Genscher-Colombo era stato Altiero Spinelli il quale, sia per ragioni di priorità che di metodo, ne avrebbe valutato aspetti positivi e negativi.

Alcune riflessioni del federalista romano, in merito al tema, si leggono, ad esempio, nel quarto numero del *Crocodile*. Secondo Spinelli, il piano aveva avuto il merito di infrangere il «tabou» che «proibiva di guardare» oltre i compiti economici e di affermare che fosse giunto il momento di

agir pour créer progressivement une Union politique qui soit engagée à approfondir, bien sûr, les politiques économiques communes, mais aussi à mener une politique extérieure commune et une politique commune de la sécurité, donc à entreprendre en commun des initiatives d'ordre diplomatique et stratégique, aptes à promouvoir activement la construction de la paix⁹⁸.

Eppure, i due ministri erano stati considerati da Spinelli «hommes de peu foi et de peu d'imagination»⁹⁹. Uomini di poca fiducia, poiché, ancora una volta, l'iniziativa e la stesura dell'Atto non proveniva dal Parlamento – «qui est la seule institution ayant le droit de parler et de proposer au nom du peuple européen en formation qui l'a élu»¹⁰⁰ – ma da un gruppo di diplomatici che aveva offerto una «ennième variante de collaboration intergouvernementale»¹⁰¹, un metodo considerato «provisoire, d'aléatoire, fragile»¹⁰². Uomini privi di immaginazione perché, pur riconoscendo la necessità di prevedere strumenti idonei che permettessero la cooperazione dei governi sulle politiche comuni, avevano cercato l'efficienza in una «multiplication de Conseils, de Comités, et de sous-comités, dans un secrétariat saugrenu à structure et sièges variables, c'est-à-dire dans une multiplication de corps et corpuscules tous de la même qualité intergouvernementale»¹⁰³.

Ad alimentare la critica di Spinelli concorrevano un'ulteriore circostanza. Contestualmente al piano Genscher-Colombo, un'altra proposta guidata dallo stesso eurodeputato e da un gruppo di “innovatori” stava maturando in seno al Parlamento europeo: era l'iniziativa dei Coccodrilli.

⁹⁷ Ivi, p. 105.

⁹⁸ *Réponse à MM. Genscher et Colombo*, in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Européen*», n. 7, dicembre 1981, p. 1.

⁹⁹ Ivi, p. 2.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

2. Il disegno politico di Spinelli e l'appello agli "innovatori"

Le vicende legate all'approvazione del bilancio per il 1980 avevano lanciato l'allarme sullo stato di paralisi della Comunità, mettendo in evidenza come il parere del Parlamento europeo fosse, puramente formale e come il Consiglio avesse ignorato le indicazioni espresse dalla stessa Assemblea. Significativo, a tal proposito, appare il discorso pronunciato da Spinelli il 21 maggio 1980, durante il dibattito sul bilancio, in cui l'eurodeputato avrebbe denunciato i limiti che ancora una volta, a suo giudizio, determinavano la crisi istituzionale della Comunità e le soluzioni che dovevano prontamente mettersi in atto per superarla:

Signori del Consiglio, voi non rischiate di creare questa crisi, l'avete già creata, e questo dibattito ve ne dovrebbe aver dimostrato *ad abundantiam* la gravità [...] Dovremmo infatti domandarci perché la Comunità sia come paralizzata e in una questione dopo l'altra stia diventando sempre più incapace di decidere. Si dice abbastanza spesso che manca la volontà politica, ma non è vero. Nella comunità la volontà politica di stare insieme c'è, e lo dimostra non solo il fatto che questa Assemblea è stata eletta, continua a riunirsi e ad essere capace di fare qualcosa in comune; lo dimostra anche il fatto che malgrado tutti i fallimenti i rappresentanti dei nostri governi continuano a cercare soluzioni comuni ai problemi più gravi. Lo fanno perché sanno benissimo che il giorno in cui si dovesse dire che la Comunità è finita, ritorneremmo tutti ad una situazione in cui ogni Paese comincerebbe di nuovo a considerare il suo vicino come un possibile e probabile nemico, e avremmo un'Europa per cui settant'anni di pace sarebbero passati invano. Il fatto è che dobbiamo deciderci a dire che oggi quel che manca sono gli strumenti istituzionali adeguati, i quali permettano al bisogno, ai sentimenti, alle aspirazioni comuni di diventare volontà ed azione politica comune. La Commissione [...] ha solo il potere di proporre. Il Parlamento europeo [...] è ben capace di arrivare a posizioni comuni, ma fuorché in materia di bilancio esprime solo opinioni. Noi abbiamo una Comunità nella quale tutti i poteri di decisione appartengono al consesso dei rappresentanti dei Governi, che si chiama Consiglio. Nelle sue molteplici forme il Consiglio orienta la Comunità, governa la Comunità, pretende sempre di più di amministrare la Comunità. [...] Bene! Se questo Consiglio altezzoso ed onnipotente fosse almeno capace di governare, potremmo dire che abbiamo un potere assoluto, una specie di Santa Alleanza, ma che infine esso è efficiente. Invece ogni giorno che passa il Consiglio diventa più incapace di agire, quando ancora ci riesce non sa farlo né bene, né in tempo utile. [...] Certo non appena si tratta di decidere, tutto tende ad arrestarsi. Ed è naturale che sia così, perché non si può portare avanti una politica che per sua natura e necessità diventa sempre più complessa con metodo decisionale di questo genere [...] Chiunque abbia un minimo di cultura giuridica e storica sa che tutte le confederazioni, dalla prima latina passando per quella del Sacro Romano Impero fino a quella americana, sono fallite, sempre per questo motivo. [...] Nel pensare ad una via d'uscita da questa situazione [...] mi rivolgo a voi colleghi del Parlamento, per invitarvi a diventare pienamente consapevoli che questa comunità così come è non va più avanti. Bisogna cambiarla. E in questa Comunità esistono

solo due centri politici che possono assumersi la responsabilità di preparare progetti di riforme. [...] O sono governi [...] e avremo allora [...] l'Europa à la carte cioè la dissoluzione delle speranze, ma anche di quel che è stato fatto. Oppure questo Parlamento si ricorda di essere stato eletto per rappresentare tutti i cittadini europei, e ci accingeremo a cercare tra noi i necessari accordi e compromessi politici per formulare le riforme istituzionali di cui la Comunità ha bisogno¹⁰⁴.

Sebbene nel 1980 il Parlamento era stato costretto a votare un bilancio peggiore di quello respinto l'anno precedente, l'atto della bocciatura diventava un gesto politico simbolico da cui il Parlamento avrebbe preso piena coscienza di dover finalmente assumere l'iniziativa per dare un nuovo slancio al processo di integrazione europea.

A sensibilizzare i colleghi era, ancora una volta, Altiero Spinelli che, fin dal suo ingresso in Assemblea, aveva riconosciuto il ruolo fondamentale del Parlamento come «Istituzione più indipendente rispetto alla scelta di governi, quella che è stata più capace di continuità, di sviluppare raggruppamenti transnazionali di forze politiche, quella più impregnata di spirito europeo, quella che è stata più risoluta nel chiedere una limitazione delle sovranità nazionali e uno sviluppo sovranazionale»¹⁰⁵.

Il percorso politico che caratterizza l'iniziativa dell'europarlamentare romano, il cui risultato è stato il Progetto di Trattato di Unione europea del 1984, noto anche come Progetto Spinelli, non può comprendersi senza volgere uno sguardo alle origini del suo disegno politico, a partire da *Per un'Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*, che lo stesso aveva elaborato, insieme a Ernesto Rossi, durante i lunghi anni di confino a Ventotene¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Dibattito sulle comunicazioni del Consiglio, *Consiglio e Parlamento al momento della verità – discorso dell'on. A. Spinelli*, PE, Strasburgo, 21 maggio 1980, in HAEU, Fondo Altiero Spinelli (= AS), fascicolo (fasc.) 356 *Club du Crocodile* (= 356).

¹⁰⁵ Così P. Graglia, *Altiero Spinelli*, cit., p. 523.

¹⁰⁶ Il 3 giugno 1927 Spinelli, non ancora considerato dalla polizia fascista individuo estremamente pericoloso per la sua intelligenza, le capacità organizzative e il potere di persuasione, veniva arrestato a Milano e tradotto a Roma per essere processato dal Tribunale speciale e condannato a 16 anni e 8 mesi di carcere. Dopo un primo periodo trascorso nel carcere di Regina Coeli in attesa di processo e di trasferimento, Spinelli veniva imprigionato a Lucca, dove sarebbe rimasto quasi 3 anni, e successivamente a Viterbo, per poi essere definitivamente incarcerato a Civitavecchia nel 1932 insieme a molti fra i massimi esponenti dell'antifascismo fra cui Umberto Terracini, Leo Valiani e Pietro Secchia. Spinelli approfittava del periodo di carcerazione per dedicarsi allo studio e alla lettura, approfondendo la conoscenza delle lingue, delle scienze, ma specialmente della storia e della filosofia, giungendo a maturare, meditando sulle opere di Kant ed Hegel, un sostanziale distacco dalle tesi dogmatiche del partito comunista. Pur godendo di due amnistie concesse dal regime in occasione del decennale della marcia su Roma e di un matrimonio in casa Savoia, rispettivamente di cinque e due anni, il 28 gennaio del 1937, scontato il periodo di carcerazione, Spinelli, anziché liberato, subiva un'ulteriore, arbitraria condanna a cinque anni di confino (poi diventeranno più di sei) e veniva tradotto prima a Ponza e poi alla destinazione definitiva di Ventotene. La decisione del Tribunale speciale veniva motivata con l'essere Spinelli uno dei capi riconosciuti del partito comunista (da cui era stato espulso, ironia della sorte, nel 1937 poco dopo l'arrivo al confino di Ponza per dissensi sulla valutazione dell'opera e della figura di Stalin). Negli anni del carcere, infatti, Spinelli avrebbe sentito l'urgente necessità non solo di ripensare i principi fondamentali sui quali si credeva di poter fondare la lotta per il comunismo ma anche rivendicare la libertà della meditazione contro il principio dell'autorità dei testi sacri e la libertà dalle direttive di Mosca. Per un approfondimento su vita, pensiero e azione di

Il *Manifesto*, il cui contenuto riflette lo stretto “connubio” intellettuale del piccolo gruppo di antifascisti relegati sull’isola tirrenica, veniva redatto nell’inverno 1940-1941 e terminato nel momento in cui l’esercito nazi-fascista, dopo aver conquistato tutta l’Europa centro-occidentale nell’estate del 1941, aveva vigorosamente iniziato l’offensiva in terra russa.

La guerra che stava tornando sulle terre di Europa – avrebbe ricordato Altiero Spinelli nelle sue memorie – indusse Ernesto Rossi e me a meditare più da vicino sui rapporti tra Stati e in particolare sulla povera Società delle nazioni di cui le democrazie erano andate così fiere e che aveva così miseramente fallito. Scovammo così in un volume di scritti di Luigi Einaudi [...] nel quale erano riprodotti alcuni suoi articoli pubblicati sul «Corriere della sera» sotto lo pseudonimo di Junius. Il loro autore [...] aveva portato dinnanzi al tribunale della ragione il progetto della Società delle Nazioni, l’aveva trovato del tutto inconsistente, e, rievocando la problematica costituzionale dalla quale erano nati gli Stati Uniti d’America aveva proposto una reale federazione che unisse sotto l’impero di una legge comune i popoli che uscivano dal bagno di sangue¹⁰⁷.

Da queste profonde riflessioni avrebbe avuto origine quel documento che costituisce la base del federalismo europeo rivoluzionario in cui la lotta per la federazione era stata, per la prima volta, posta come elemento di politica attiva¹⁰⁸.

Spinelli, si vedano: A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, il Mulino, Bologna, 1984; I.d., *Diario Europeo, 1948-1969, 1970-1976, 1976-1986*, cit.; D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea (1950-1986)*, cit.; G. Panizzi, *Altiero Spinelli e la costruzione di una comunità politica sovranazionale*, in Atti del convegno *Giornate europee della Facoltà di economia per il 50 anniversario dei trattati di Roma ed il centenario di Altiero Spinelli*, Roma 24-25 maggio 2007, a cura di D. Strangio, Sapienza Università editrice, Roma 2007, pp. 19-29; Graglia, *Altiero Spinelli*, cit.; M. Piermattei, *Altiero Spinelli inedito del Partito comunista d’Italia. I documenti della fondazione-istituto Antonio Gramsci (1925-1938)*, in «Eurostudium», 10/2008, pp. 24-41; G. Napolitano, *Altiero Spinelli e l’Europa*, il Mulino, Bologna 2009; *Altiero Spinelli: studi e ricerche*, a cura di R. Rosignoli e C. Silvaggi, Università La Sapienza, Roma 2009; A. Venece, *L’Europa possibile: il pensiero e l’azione di Altiero Spinelli*, Carrocci, Roma 2010; *Altiero Spinelli: il pensiero e l’azione per la federazione europea*, a cura U. Morelli Giuffrè editore, Milano 2010; *Altiero Spinelli e i movimenti per l’Unità europea*, cit.; P. Folena, *Altiero Spinelli: il suo contributo all’integrazione europea*, in *Omaggio ad Altiero Spinelli: atti del Comitato nazionale per le celebrazioni del centesimo anniversario della nascita di Altiero Spinelli*, Bulzoni, Roma 2011, pp. 50-55.

¹⁰⁷ Spinelli, *Come ho tentato*, cit., p. 307.

¹⁰⁸ Così Pistone: «con Spinelli l’idea della federazione europea si trasformò per la prima volta in un concreto programma politico. In altre parole, si istituì un nesso organico fra una chiarificazione teorica, estremamente lucida e di grande respiro, delle ragioni per cui si doveva realizzare la federazione europea e delle precise indicazioni strategiche ed organizzative che dovevano guidare l’azione di un movimento politico avente come unico obiettivo il federalismo sopranazionale», (S. Pistone, *Il Manifesto di Ventotene e la nascita del Movimento federalista europeo nella Resistenza italiana*, in «Il Federalista», Anno LXIII, 2021, n. 2-3, p. 89). Sul punto si vedano anche: T. Visone, *Il mito di Ventotene. Sull’immaginario e la potentia*, in «Storia del pensiero politico», 3/2022, settembre-dicembre, pp. 415-430; il saggio introduttivo di Noberto Bobbio alla riproduzione anastatica del *Manifesto di Ventotene*, a cura della Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, CELID, Torino 2000; N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico della resistenza*, in A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Guida, Napoli 1982, p. 20.

I contenuti del *Manifesto*, strutturato in quattro capitoli, sono noti¹⁰⁹.

Nella prima parte si trova una lunga riflessione sulla crisi della civiltà moderna in cui gli autori individuavano nell'esistenza dello stato nazionale sovrano la causa dei conflitti che avevano scosso la civiltà europea.

Lo scritto segna infatti il superamento della vecchia visione del mondo, secondo la quale lo stato nazionale è il centro dell'universo politico e il mondo intero ruota attorno ad esso. Nelle parti successive vengono, invece, avanzate due ipotesi di sostanziale importanza: il passaggio da idea ad azione concreta nella costruzione della federazione europea, non più come «bell'ideale»¹¹⁰ (la cui realizzazione doveva essere affidata a «un'imprecisabile generazione di un imprecisabile futuro», ma spettava alla generazione che Spinelli chiamava «nostra»), e la nuova distinzione tra forze del progresso e forze di conservazione (definita non più tradizionalmente fra «sinistra, più o meno socialista, e destra, più o meno liberale, ma fra chi si sarebbe proposto di adoperare il potere cui avesse disposto per promuovere l'unificazione europea e chi, per promuovere la restaurazione della sovranità nazionale»¹¹¹).

Il nucleo del pensiero federalista di Spinelli, dunque, può essere ricondotto a due elementi che egli avrebbe sviluppato continuamente nel corso della sua carriera politica. Il primo è la critica ai limiti dello stato nazionale, al tempo stesso strumento e ostacolo rispetto alla realizzazione europea: *strumento* – spiega Sergio Pistone – sia nel senso che la federazione europea può realizzarsi solo con la libera decisione dei governi, sia nel senso che la situazione storica di crisi e di impotenza degli stati nazionali avrebbe spinto obiettivamente i governi ad attuare politiche di unificazione europea; *ostacolo*, al contrario, in quanto freno al definitivo e irreversibile trasferimento di parte sostanziale di poteri a un nuovo sistema sovranazionale¹¹².

Il secondo elemento è la federazione europea, intesa come mezzo per sconfiggere il nazionalismo e assicurare la pace e come tappa storica in direzione della costruzione della federazione mondiale.

¹⁰⁹ La crisi della civiltà moderna; Compiti del dopoguerra. L'unità europea; Compiti del dopoguerra. La riforma delle società; La situazione rivoluzionaria: vecchie e nuove correnti. Per una lettura del Manifesto di Ventotene si veda https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Per_unEuropa_libera_e_unita_Ventotene6.763_KB.pdf; Per una rilettura storica del Manifesto di Ventotene si rimanda alle relazioni di P. Graglia, *Altiero Spinelli e il Manifesto di Ventotene* e A. Braga, *Il Manifesto di Ventotene tra mito, usi politici e conoscenza storica* presentate in occasione del convegno *Europeismi e antifascismo tra le due guerre*, organizzato dalla Fondazione di Studi Storici Filippo Turati e (Università del Salento) il 26 -27 novembre 2021.

¹¹⁰ Spinelli, *Come ho tentato*, cit., p. 312.

¹¹¹ A. Spinelli, *Introduzione*, in *Verso una Costituzione Democratica per l'Europa*, cit., p. 13.

¹¹² S. Pistone, *A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea*, «Cittadinanza europea», XI, 1, 2014, pp. 37-61.

Ispirato dall'esperienza del federalismo americano¹¹³, Spinelli sosteneva l'idea di un'unità europea basata su un processo costituente che guardasse alla storica Convenzione di Filadelfia del 1787 come «stella polare della strategia della lotta per la federazione»¹¹⁴. Sulla base di quel modello, la creazione delle istituzioni comunitarie sarebbe stata affidata non a una conferenza intergovernativa ma a un'Assemblea costituente formata dai rappresentanti dei cittadini, i quali avrebbero avuto la possibilità di deliberare a maggioranza.

In questa prospettiva va inteso, infatti, il fondamentale e costante principio guida dell'Assemblea costituente europea sulla base del quale si sarebbe sviluppato, come vedremo, l'impegno europeo del politico romano.

Un'ultima considerazione sul pensiero e sulla strategia spinelliana riguarda i soggetti politici autonomi, cioè i movimenti per l'unità europea, il cui ruolo sarebbe stato significativo nella costruzione del disegno fin ora descritto.

Circa due anni dopo la stesura dello *scriptum* di Ventotene, nasceva a Milano il Movimento federalista europeo che proprio su quel rivoluzionario documento fondava le sue origini¹¹⁵.

Il programma d'azione delineato in quel testo prevedeva, di fatto, la costituzione di un soggetto politico che, agendo secondo un metodo definito dalla storica Cinzia Rognoni Vercelli «rivoluzionario, giacobino, di coazione»¹¹⁶, avrebbe contribuito alla creazione di un vero e proprio stato federale europeo.

A seguito di un ampio dibattito incentrato sul binomio partito/movimento, solo nel corso di un convegno clandestino svoltosi nella casa di Mario Alberto Rollier il 27 e 28 agosto 1943 a Milano, al quale avevano partecipato numerosi federalisti e antifascisti¹¹⁷, veniva definitivamente accantonata l'idea di creare un partito e si sceglieva la soluzione

¹¹³ Le letture sul federalismo americano dimostrano il contributo di Ernesto Rossi al *Manifesto* e l'influenza che ebbe su Altiero Spinelli. Per un approfondimento si rimanda a A. Braga, *Il Manifesto di Ventotene tra mito, usi politici e conoscenza storica*, cit.; Id., *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, il Mulino, Bologna 2007; A. Colombo, *Spinelli e il Manifesto di Ventotene. Originalità e fonti di ispirazione*, in «il Politico», n. 1, anno LXXIII, 2008, pp. 107-124. Sul contributo di Eugenio Colorni si vedano L. Solari, *Eugenio Colorni, ieri e sempre*, Marsilio, Venezia 1980; *Eugenio Colorni federalista*, a cura di F. Zucca, Lacaita, Manduria 2011.

¹¹⁴ Pistone, *A trent'anni*, cit., p. 41.

¹¹⁵ Sul punto si veda C. F. Delzell, *The European Federalist Movement in Italy: First Phase, 1918-1947*, in «The Journal of Modern History», vol. 32, n. 3, 1960, pp. 241-250.

¹¹⁶ C. Rognoni Vercelli, *Fondazione e primi anni di vita del MFE (1943-1954)*, in *Altiero*, cit., p. 23.

¹¹⁷ Spinelli, Rossi, Colorni, Leone Ginzburg, Ursula Hirschmann, Ada Rossi, Mario Alberto Rollier, Rita Rollier, Gigliola Spinelli, Fiorella Spinelli, Franco Venturi, Guglielmo Jervis, Vindice Cavallera, Manlio Rossi Doria, Vittorio Foa, Enrico Giussani, Dino Roberto, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin, Arialdo Banfi, Giangio Banfi, Luisa Usellini.

di un movimento che fosse aperto agli appartenenti a tutte le correnti politiche democratiche e antifasciste ma autonomo dai partiti¹¹⁸.

Nel disegno strategico spinelliano l'azione di quel movimento e di altri analoghi avrebbe dovuto combinarsi con quella degli organi del sistema istituzionale concepiti dall'azione europeista dei governi ma che avrebbero goduto di una più larga indipendenza da essi: Parlamento europeo e Commissione.

In tre diverse occasioni, prima di essere eletto all'Assemblea di Strsburgo, come leader dei federalisti o in collegamento con i loro movimenti, avrebbe adottato la strategia fin ora evidenziata, cioè il tentativo di giungere ad un'unione politica attraverso una procedura costituente democratica¹¹⁹.

La prima è collegata alle vicende per la creazione della Comunità europea di difesa del 1950 in cui, all'esigenza di istituire un esercito europeo veniva associata la necessità di dar vita a uno Stato democratico europeo. Ciò avrebbe offerto l'opportunità a Spinelli e ai movimenti federalisti di spingere De Gasperi, capo del governo italiano, a proporre la creazione di una Comunità politica europea di carattere federale. Veniva infatti inserito, com'è noto, nel Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa attribuiva il già citato art. 38¹²⁰.

Si avviava così l'esperienza della prima Assemblea ad hoc composta di 78 membri dell'Assemblea della CECA e di altri 9 rappresentanti¹²¹. L'accurato lavoro di

¹¹⁸ Sul punto la studiosa Rognoni Vercelli ha sottolineato che la scelta di virare sulla costituzione di un movimento è stata determinata dalla nascita del Partito d'azione il cui programma economico-sociale ricalca in larga parte quelle che erano le convinzioni federaliste: *ibidem*; Pistone, *Il Manifesto di Ventotene*, cit.

¹¹⁹ Quando il 25 luglio 1943 a seguito della seduta del Gran Consiglio del fascismo cadeva il governo Mussolini, i confinati di Ventotene rivendicavano la loro immediata liberazione, che tuttavia tardava ad arrivare. Per tale motivo, un gruppo di loro, tra cui lo stesso Spinelli, il 7 agosto inviava un telegramma al capo del governo Badoglio in cui chiedeva l'immediata liberazione auspicando l'inserimento dell'Italia in una libera Europa. Libero il 19 agosto 1943, la nuova fase della sua vita politica iniziava così. Quelli del confino sono considerati gli anni fondamentali, la cesura fondamentale – come lo stesso avrebbe sostenuto – della sua vita. A Ventotene il politico romano consacrava il suo impegno all'Europa: «Avventurandomi con questa bussola nel mare aperto della vita politica, fondai a Milano nell'agosto 1943 il Movimento federalista Europeo, suscitai, ancora durante la guerra i primi convegni federalisti a Ginevra nel 1944 e a Parigi nel 1945; partecipai alla resistenza per consolidare il nesso fra essa e la lotta per l'Europa; animai la propaganda federalista in Italia e in Europa, criticando duramente l'impostazione limitata, moderata, funzionale che alla costruzione europea stavano dando gli statisti francesi italiani, tedeschi, belgi, olandesi nei primi anni '50, ma fui pronto a sviluppare rapporti di collaborazione con loro quando mi riuscì di convincere prima De Gasperi e Spaak, poi attraverso loro, gli altri statisti europei, della necessità di andare oltre le cosiddette comunità specializzate carbo-siderurgica e della difesa, verso la creazione di un'autentica comunità politica» (Spinelli, *Introduzione*, cit., pp. 13-14).

¹²⁰ Per un approfondimento si veda: a cura di L. Ballini, *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, cit., Id., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica Europea (1952-1954)*, cit.; Id., *Alcide De Gasperi federalista europeo*, il Mulino, Bologna 2004; P. Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006.

¹²¹ Per un approfondimento si veda Guerrieri, *Un parlamento oltre*, cit., pp. 93-125.

quest'ultima produceva un testo nel quale veniva proposto un progetto di Comunità politica a carattere sovranazionale fondata sull'unione dei popoli e degli Stati¹²².

L'ambizioso progetto, dapprima accolto con entusiasmo, già nel settembre del 1953 veniva ridimensionato a favore degli interessi nazionali. Come sottolineava Sandro Guerrieri¹²³, gli stessi attori che avevano assunto l'iniziativa, cioè i governi, successivamente – in virtù di quel principio machiavelliano dell'autoconservazione – ne avrebbero ostacolato lo sviluppo. Ad essi si aggiungeva un altro attore fondamentale: l'Assemblea nazionale francese che, bocciando il Trattato CED nel 1954, avrebbe provocato il fallimento del progetto di un'Europa politica.

Il secondo tentativo del politico romano a favore di una costituente europea si rintraccia nell'iniziativa per il Congresso del Popolo Europeo del 1955. L'avvio del processo di distensione, la fine della guerra di Corea e la morte di Stalin avevano determinato la fine del momento favorevole per l'unificazione europea, come lo stesso Spinelli avrebbe ricordato in un articolo pubblicato sulla rivista *Europa federata* nel 1954.

Con la disfatta della CED e la mancata costituzione di una Comunità politica, i governi e i movimenti avevano perso l'occasione di cogliere «l'attimo fuggente»¹²⁴ e dovevano ripensare nuovi possibili rilanci. Spinelli criticava i risultati raggiunti dalla CEE, sostenendo che l'idea di uno sviluppo graduale dall'integrazione economica a quella politica sarebbe stata illusoria e che l'azione del MFE, rivelatasi poco “leninista” nelle vicende della CED, avrebbe dovuto subire una profonda rivoluzione. A questa riflessione si affiancava l'idea di promuovere una grande campagna popolare a favore di una costituente europea, eletta dai cittadini, che avrebbe avuto il compito di elaborare una Costituzione, che avrebbe dovuto essere ratificata successivamente attraverso un referendum popolare. Da quell'iniziativa si costituiva il Congresso del Popolo Europeo, cioè l'organizzazione di elezioni primarie nelle diverse città di Europa per dar vita a un meeting permanente di rappresentanti del popolo europeo¹²⁵ il cui scopo sarebbe stato quello di “forzare” i governi alla convocazione della costituente federale.

¹²² La nuova “un'architettura” istituzionale prevedeva un Parlamento bicamerale (formato da Camera elettiva e Senato) e un Consiglio esecutivo. Si veda *Assemblea ad hoc, Progetto di Trattato concernente lo Statuto della Comunità europea*, approvato dall'Assemblea ad hoc il 10 marzo 1953 a Strasburgo, Services des publications de la Communauté européenne, Strasbourg (1953).

¹²³ S. Guerrieri, *Una missione impossibile? Il Parlamento europeo e l'obiettivo di una Costituzione europea (1952-2007)*, in «Eurostudium», n. 41, ottobre - dicembre, 2016, p. 127.

¹²⁴ «Luigi Einaudi in una riflessione sulla CED del 1954 avrebbe scritto dell'irreparabile errore di non saper cogliere l'attimo fuggente»: D. Preda, *Il Congresso del Popolo Europeo*, in *Altiero*, cit., p. 69.

¹²⁵ Con questa iniziativa si evidenziava la centralità del popolo europeo che attraverso le elezioni del CPE avrebbe potuto manifestare la propria esistenza esprimendo la sua volontà di forgiare da sé il suo destino, ivi, pp. 67-103.

Anche se, com'è noto, la campagna si concludeva senza aver raggiunto l'obiettivo principale¹²⁶, l'iniziativa del CPE costituiva il primo esempio di azione politica capace di coinvolgere diversi paesi dell'Europa, dimostrando che la partecipazione popolare alla costruzione comunitaria sarebbe stata largamente positiva.

L'ultima esperienza spinelliana prima di intraprendere il cammino parlamentare si svolgeva all'interno della Commissione europea. L'iniziativa del CPE aveva, in effetti, spinto il politico romano a considerare l'idea che l'azione federalista sarebbe potuta continuare all'interno delle istituzioni comunitarie di carattere sovranazionale, ossia la Commissione e il Parlamento, organi che avevano dimostrato una loro indipendenza, seppur esigua, dai governi nazionali.

Componente della Commissione europea dal 1970 al 1975¹²⁷, Spinelli spingeva tale istituzione a intraprendere un cammino che avrebbe dovuto guidare la Comunità europea verso un'integrazione sempre più federale.

Gli anni del mandato di Spinelli sono quelli della crisi degli anni Settanta in cui si era presentata la forte necessità di un passaggio dell'integrazione "negativa" a quella "positiva", l'urgenza di affrontare i problemi in comune e di rafforzare il ruolo della Comunità come soggetto internazionale unitario di fronte all'emergere della sfida mondiale, sebbene questa profonda "rivoluzione" non potesse non dipendere anche dalla creazione di istituzioni comunitarie più democratiche e efficienti.

In questa prospettiva l'impegno del federalista italiano si manifestava principalmente nello sviluppo delle politiche industriali, ambientali e della ricerca, tenendo ben presente che il rafforzamento di quelle non sarebbe stato possibile senza una reale riforma delle istituzioni e senza l'attribuzione di un ruolo costituente al Parlamento¹²⁸.

Egli, infatti, proponeva di affidare a una Commissione di studio, presieduta dal costituzionalista francese Georges Vedel, la preparazione di proposte riguardanti il graduale rafforzamento dei poteri del PE da cui sarebbe scaturita la *Relazione del gruppo*

¹²⁶ La campagna elettorale per il primo Congresso del popolo europeo si apriva ad Anversa nel settembre del 1957 e sulla base dei risultati ottenuti veniva convocata a Torino la prima sessione dal 6 all'8 dicembre dello stesso anno a cui partecipavano circa duecento rappresentanti. La risoluzione politica finale composta da una serie di obiettivi presentava tra i suoi punti più significativi la convocazione di un'Assemblea costituente europea e l'organizzazione di una vasta azione popolare per imporre agli Stati l'approvazione del Trattato costituente.

¹²⁷ Per un approfondimento si legga J.M. Palayret, *Spinelli commissario europeo: ricerca, educazione e cultura*, in Altiero, cit., pp. 295-320; M.G. Melchionni, *L'azione federalista di Altiero Spinelli, Commissario delle Comunità europee (1970-1976)*, in *I movimenti*, cit., pp. 437-454; Graglia, Altiero, cit., pp. 505-582.

¹²⁸ Su questo punto si legga la testimonianza di Pier Virgilio Dastoli: «il lavoro istituzione era già iniziato durante la sua esperienza nella Commissione, sperando che questa assumesse in qualche modo un ruolo di governo, come si evince dal rapporto Vedel, ma anche dalle proposte che la Commissione fece in risposta al rapporto Tindemans [...] dove si trovavano una serie di elementi istituzionali che sarebbero poi ricomparsi nel progetto Spinelli» (Dastoli, *Spinelli Parlamentare*, cit., p. 339)

ad hoc per l'esame dell'ampliamento delle competenze del Parlamento del 1972. In quello studio si affrontava il tema del graduale sviluppo del potere consultivo dell'Assemblea in potere di codecisione con il Consiglio in modo da associare la stessa Assemblea al processo decisionale della Comunità e si proponeva di rafforzare il controllo del Parlamento sulla Commissione, integrando il potere di censura con quello di approvare la nomina del presidente della Commissione. Le proposte, che pure collocavano realisticamente il problema dell'ampliamento dei poteri del PE nella prospettiva di uno sviluppo istituzionale, non avevano successo anche se costituivano una premessa per riaprire il dibattito sull'elezione diretta del Parlamento¹²⁹. Nel 1974, infatti, alla decisione del Consiglio di indire le prime consultazioni, Spinelli dava le dimissioni decidendo di candidarsi alle elezioni.

L'arrivo in Assemblea comunitaria – come ha evidenziato Renato Lugarini¹³⁰ – rappresenta la quadratura del cerchio del percorso umano e politico del federalista romano.

Nel 1976, quando erano ancora i parlamenti nazionali a designare i propri rappresentanti al Parlamento europeo, Spinelli decideva di riavvicinarsi al PCI, da cui era stato espulso nel 1937¹³¹ e di accettare l'offerta dei comunisti Giorgio Amendola e Mario Pirani¹³² a candidarsi come indipendente alle elezioni nazionali indette per quello stesso anno.

Una scelta che certamente non era sfuggita all'opinione pubblica del tempo, sia nazionale che internazionale, che l'aveva criticata: in Francia, ad esempio, si era persino parlato di *Affaire Spinelli*¹³³.

Eletto presidente del Gruppo misto alla Camera dei deputati, Spinelli veniva designato quale delegato europeo nell'ottobre dello stesso anno, tra gli indipendenti del Gruppo comunista.

Dall'aula italiana a quella di Strasburgo il politico romano avrebbe riservato grande attenzione a temi incentrati sulla crescita europea, cercando un ampio sostegno tra i suoi

¹²⁹ Cfr. Levi, *Crisi*, cit., pp. 42-44.

¹³⁰ R. Lugarini, *The role of Altiero Spinelli on the path towards European Union*, EPRS, Historical Archives Unit, UE, Luxembourg, September 2016.

¹³¹ Nell'autunno del 1924, Altiero Spinelli, appena diciassettenne, entrava nelle file del Partito Comunista. Si leggano i motivi nel saggio Spinelli, *Come ho tentato*, cit., p. 65.

¹³² Si legga la testimonianza di Dastoli, *Spinelli parlamentare*, cit., pp. 337-345.

¹³³ Ph. L. *Le majorité des membres de la Commission Européenne déplorent que M. Spinelli s'engage aux côtés des communistes*, in «Le Monde», 19 mai 1976. Sul punto si veda anche la stampa tedesca: F. Wirth, *Callaghan und Heath üben Kritik an Spinelli*, in «Die Welt», 29 mai 1976. Cfr. D. Pasquinucci, *Altiero Spinelli e il PCI negli anni Settanta. Europeismo, politica interna e nuovi modelli*, in *I movimenti*, cit., pp. 535-546.

compagni, tra cui Carlo Alberto Galluzzi, Roberto Viezzi e Nilde Iotti¹³⁴ (che Spinelli definiva «europeisti») pur mantenendo una certa indipendenza nei confronti del partito¹³⁵.

Quanto alla scelta di candidarsi a fianco del PCI, Spinelli stesso spiegava le motivazioni nelle memorie e nei *Diari*, appellandosi a due questioni: una di carattere pratico dal momento che quella candidatura gli avrebbe offerto la possibilità di continuare la sua battaglia per un'Europa diversa¹³⁶; l'altra determinata dall'atteggiamento assunto dal PCI verso il processo di integrazione comunitario¹³⁷.

Il cammino europeo del PCI era stato, infatti, un processo graduale maturato dopo la Primavera di Praga del 1968¹³⁸, quando le sinistre occidentali, che in passato avevano assunto posizioni alquanto critiche verso la nascita del mercato unico e delle istituzioni europee, prendevano le distanze dalla politica di Mosca, iniziando un lento avvicinamento all'Europa¹³⁹.

Sebbene Spinelli stesso abbia fornito le ragioni della sua scelta, le spiegazioni del gesto sono, secondo Piero Graglia e Daniele Pasquinucci, riconducibili a diversi fattori.

Il primo riguarda la visione politica di Berlinguer che, attraverso la formula del “compromesso” storico, cercava una più larga legittimazione del partito nel quadro del

¹³⁴ La deputata Nilde Iotti era stata tra gli artefici del riavvicinamento di Altiero Spinelli al PCI, sul punto si veda Calabrò, *Nilde Iotti*, cit., p. 52.

¹³⁵ A questo proposito, è bene ricordare le duplici occasioni in cui Spinelli avrebbe assunto un atteggiamento “indipendente” rispetto alle scelte ufficiali del PCI. La prima riguarda la dichiarazione di voto per la fiducia al governo Andreotti dell'11 agosto 1976, cui Spinelli negava il consenso rispetto alla scelta del gruppo comunista che si sarebbe, in quell'occasione, astenuto: sul punto si veda il discorso tenuto alla Camera da Altiero Spinelli in Atti parlamentari (= Ap), Camera dei deputati (= Cd), VII legislatura, seduta dell'11 agosto 1976, pp. 535-537); Un'altra divergenza sarebbe emersa in Aula sull'approvazione dello Sme nel 1978. In quell'occasione i comunisti, che consideravano lo SME un limite significativo alla sovranità monetaria dell'Italia, votavano contro, mentre Spinelli, pur ritenendo quel Sistema «una cosa assai modesta», riconosceva la sua necessità e dava la sua approvazione, cfr. a questo proposito Ap, Cd, VII legislatura, seduta del 12 dicembre 1978, pp. 24911-24912.

¹³⁶ Così Dastoli: «Era ben chiaro che Spinelli voleva entrare nel Parlamento europeo: questa era una delle condizioni per cui egli aveva accettato l'offerta dei comunisti di candidarsi come indipendente alle elezioni nazionali» (Dastoli, *Spinelli parlamentare*, cit. p. 338).

¹³⁷ Sul punto si veda il contenuto della lettera inviata da Spinelli al socialista Giuseppe Averardo in cui si legge «1) per uscire dalle secche in cui la costruzione europea si trova è necessario che le sinistre si impegnino sempre più in tale azione con l'ambizione di esercitarvi una leadership sulle assai più vaste forze che partecipano alla costruzione; 2) l'Italia sta correndo il rischio di non essere più capace di partecipare all'impresa europea, a meno che non ci sia un impegno comune e di grande portata di tutte le forze politiche popolari del paese per raddrizzare la sua economia e le sue istituzioni; 3) il PCI con uno straordinario impegno politico e culturale è andato assumendo una consapevolezza crescente dell'una e dell'altra di queste sfide storiche, ed è andato adattando ad esse la sua azione quotidiana» (Spinelli, *Come ho tentato*, cit., pp. 256-257).

¹³⁸ Sulla posizione assunta dal PCI in quell'occasione si veda R. Gualtieri, *L'Italia dal 1943 al 1992. DC e PCI nella storia della Repubblica*, Carocci, Roma, 2006, pp. 172-173.

¹³⁹ L'evoluzione della riflessione comunista rispetto all'integrazione comunitaria maturava, certamente, anche all'interno dell'Assemblea di Strasburgo, che dal 1969 contava, per la prima volta, 7 comunisti tra senatori e deputati. Nell'aule di Strasburgo, i deputati comunisti, «attesi alla prova», dimostravano un atteggiamento positivo, presentando giudizi e proposte di riforma politiche e sociali e manifestando un vivace interesse verso le questioni istituzionali che riguardavano un legittimo rafforzamento del Parlamento europeo. Per un approfondimento si vedano Guerrieri, *Les euro-parlementaires*, cit. pp. 189-203; Calabrò, *Nilde Iotti*, cit., pp. 45-47.

sistema politico italiano, e al contempo, una larga apertura all'europesimo; pertanto, non poteva disprezzare il sostegno «di un intellettuale di rilievo, in campo europeo, quale era Spinelli»¹⁴⁰.

Di contro il federalista romano, che aveva considerato positivamente i cambiamenti realizzati dal partito con l'arrivo di Berlinguer quale segretario, riteneva che, per riequilibrare il caos in cui era precipitato il Paese, fosse indispensabile un maggiore inserimento del PCI nel sistema democratico italiano e per tale scopo manifestava il suo impegno in quel senso¹⁴¹.

Lo conferma il contenuto di alcuni dattiloscritti, datati 1974, in cui Spinelli spiegava la necessità, nel contesto comunitario, di «un'Italia dotata di una politica comune economica aperta, progressivamente liberata dalle innumerevoli, soffocanti strutture parassitarie [...] con un'amministrazione risanata, e che questo compito, implicante la distruzione di non pochi privilegi ed un periodo di non facile austerità, non avrebbe potuto essere affrontato escludendo dalle responsabilità governative una forza come quella Partito comunista»¹⁴².

L'obiettivo di Spinelli non era però solo nazionale ma si legava a una visione più ampia delle democrazie europee e del ruolo che, al loro interno, dovevano avere i comunisti, i quali alla metà degli anni Settanta, in Francia, Italia, Spagna, Portogallo, avevano raggiunto una sostanziale consistenza elettorale e, pertanto, dovevano far parte – secondo il politico romano – di quello schieramento europeo ancora poco rappresentativo della realtà mediterranea del continente¹⁴³.

Se sul piano nazionale esistevano, dunque, importanti ragioni intese a giustificare quell'avvicinamento, anche su quello internazionale alcuni fattori avrebbero determinato quella convergenza.

Durante l'esperienza da commissario, di fatto, il federalista italiano sperimentava gli effetti della nuova politica estera americana fondata su «una concezione imperiale dei rapporti fra Europa e America»¹⁴⁴, generando una riflessione negativa nei confronti della

¹⁴⁰ La citazione è tratta da Graglia, *Altiero*, cit., p. 585.

¹⁴¹ Per un approfondimento si veda D. Pasquinucci, *Altiero Spinelli e il PCI negli anni Settanta. Europeismo, politica interna e nuovi modelli*, cit., pp. 535-546; Graglia, *Altiero*, cit., pp. 585-586.

¹⁴² La citazione è tratta da Spinelli, *Progetto di mia dichiarazione. Perché sono andato col PCI*, 20 maggio 1976, appunto dattiloscritto conservato in HAEU, Fondo AS, fasc. 34 *Articles publiés sur l'Europe socialiste Candidature aux élections italiennes sur le liste PCI*. Il problema della partecipazione ministeriale del PCI emerge anche nella lettera inviata da Spinelli a Giorgio Amendola il 18 maggio 1976, in cui il deputato inseriva tra le ragioni della sua candidatura quella di voler dimostrare che «la partecipazione comunista al governo è necessaria per salvare la democrazia in Italia»: in *ibidem*.

¹⁴³ Cfr. Pasquinucci, *Altiero Spinelli*, cit., pp. 546-547.

¹⁴⁴ La citazione è tratta da Graglia, *Altiero*, cit., p. 586.

diplomazia kissingeriana che, dall'altra parte, non nascondeva la volontà di impedire l'accesso dei comunisti al governo.

Così, nell'ampio dibattito sul ruolo dell'Europa democratica nei rapporti con USA e URSS, Spinelli (che in passato aveva interpretato le dinamiche dei rapporti internazionali secondo la diade sistema democratico, rappresentato dall'egemonia di Washington, e sistema totalitario, ambito da Mosca), formulava, con l'arrivo di Henry Kissinger, una nuova contrapposizione «tra partito americano» e «partito europeo» ai quali appartenevano, rispettivamente, coloro i quali si opponevano alle politiche del Cremlino e, favorendo la grande potenza americana, auspicavano il ristabilimento di un ordine conservatore, e quanti, al contrario, volendo cambiare approccio, decidevano di non lasciarsi trascinare nel vortice della Guerra fredda nella quale sarebbe naufragata l'idea stessa di un'Europa degli europei¹⁴⁵.

Quando, negli anni Ottanta, veniva tracciata la linea strategica da seguire per dare un ruolo costituente al Parlamento europeo, Spinelli faceva coincidere tale contrapposizione con la diade immobilisti/innovatori, cui corrispondevano i difensori dello *status quo* e coloro i quali avrebbero voluto, attraverso una grande azione, «cambiare le cose in Europa e nel mondo»¹⁴⁶.

Ciò avrebbe significato offrire al PCI – come sostiene Pasquinucci – un nuovo quadro interpretativo che andasse applicato sia a livello internazionale sia a livello europeo.

In effetti già nel 1978 Spinelli aveva formulato, nel pamphlet *PCI, che fare?*, la proposta di «compromesso storico europeo»¹⁴⁷, un'alternativa all'originale schema che contrapponeva partiti tradizionali di sinistra e partiti tradizionali di destra. Egli sosteneva che, superando quella linea di divisione che non guardava più alle tradizionali appartenenze ideologiche e nazionali ma alla maggiore o minore volontà comunitaria, il Partito comunista italiano avrebbe potuto porsi alla guida di una coalizione volta ad aggregare tutte le istanze sinceramente europeiste e rinunciare alla solidarietà con il movimento comunista internazionale¹⁴⁸.

Un'affermazione ribadita anche negli anni successivi come dimostra il contenuto di una *Nota per l'attività del gruppo comunista italiano e gli indipendenti di sinistra al Parlamento europeo* del 1984, in cui si legge:

¹⁴⁵ Cfr. A. Spinelli, *Perché non possiamo aderire all'appello per la giornata della pace*, in «L'Unità», 4 ottobre 1983; D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia*, cit., p. 315. Sul rapporto tra Comunità europea e Stati Uniti si veda anche *Les défis des années 80 (en particulier le rapports avec les Etats Unis)*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», 1° ottobre 1980, p. 5.

¹⁴⁶ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 9 gennaio 1980, p. 407.

¹⁴⁷ Ivi, p. 319.

¹⁴⁸ Ivi, pp. 316-317.

Le iniziative dei c.i devono necessariamente essere iniziative tendenti a cristallizzare prese di posizione comuni anche di altri gruppi e frazioni di gruppi, sapendo che gli innovatori ai quali ci rivolgiamo non sono né tutti né necessariamente di sinistra, così come gli immobilisti non sono né tutti né necessariamente di destra. Bisogna anche tener presente che le prime cristallizzazioni politiche sono labili, perché la vita parlamentare europea è ancora alquanto uniforme, e che solo a poco, e con un lavoro lungo, si può consolidare questa cristallizzazione¹⁴⁹.

In quel momento, foriero di cambiamenti sul piano europeo, Spinelli decideva di estendere la sua azione federalista cercando una più stretta collaborazione con i comunisti all'Assemblea di Strasburgo.

Pertanto, come si legge nella lettera inviata il 1° marzo 1979 a Berlinguer, chiedeva di potersi candidare alle prime consultazioni a suffragio universale diretto previste per il mese di giugno:

Vorrei che tenessi presente che io vorrei terminare la mia vita battendomi per l'Europa, e non vorrei perciò perdere l'occasione di andare al Parlamento europeo eletto. Credo di poter ragionevolmente contare che mi presenterete nelle liste del partito, perché ciò sarebbe anche nel vostro interesse¹⁵⁰.

Inserito nelle liste del PCI, il 10 giugno 1979, quando il popolo italiano veniva chiamato a scegliere, per la prima volta, i loro rappresentanti all'Assemblea di Strasburgo, Spinelli veniva eletto nella circoscrizione nord-occidentale tra gli indipendenti del Gruppo comunista¹⁵¹.

La fisionomia del futuro Parlamento era stata anticipata con estrema chiarezza in un articolo del 1978 pubblicato sulla rivista *il Mulino*, in cui il federalista delineava il metodo e l'agenda che avrebbe seguito durante il suo mandato parlamentare.

A proposito del ruolo che il Parlamento eletto avrebbe dovuto assumere, egli sosteneva:

Da una parte dovrà arrivare a formular con chiarezza le politiche comunitarie che intende sostenere, introdurre o modificare con lo scopo di allargare la Comunità, rimettere in moto l'economia [...] Ma non dovrà tentare di ingannare l'opinione pubblica, né sé stesso dando a credere e credendo che si possa andare avanti con le istituzioni attuali della Comunità¹⁵².

¹⁴⁹ Nota di Altiero Spinelli per l'attività del gruppo comunista italiano e gli indipendenti di sinistra al Parlamento europeo 1984, in HAEU, fondo AS, fasc. 40 *Articles, discours et entretiens sur le nouvelle Europe* (=40).

¹⁵⁰ Pasquinucci, *Europeismo*, cit., p. 309.

¹⁵¹ Il federalista veniva eletto sia nella prima circoscrizione (con 187.000 voti) sia nella terza (con 130.000). L'informazione è tratta da Guerrieri, *Les euro-parlementaires*, cit., p. 200.

¹⁵² A. Spinelli, *Di Fronte alle elezioni europee*, in «il Mulino», 1978, nov-dic., pp. 831-838.

Era chiaro che l'Assemblea, legittimata dal popolo europeo, avrebbe avuto il dovere di proporre una riforma complessiva della Comunità e creare un'unione dotata di competenze e istituzioni capaci di affrontare i crescenti problemi comuni al popolo europeo: significava, dunque, avviare una vera riforma dei trattati istitutivi.

Proprio su questo aspetto il leader europeo tracciava una linea di divisione all'interno dell'Assemblea: ovvero tra quelli che «delli ordini vecchi fanno bene»¹⁵³, cioè coloro i quali in linea con il conservatorismo nazionale di destra e di sinistra si sarebbero battuti per affrontare i problemi attraverso un metodo intergovernativo, così da ottenere un rafforzamento del carattere confederale; e i sostenitori di una procedura costituzionale, «la quale vuole che sia un'Assemblea eletta a dibattere, a definire, fare necessari compromessi, redigere e votare infine le leggi costituzionali della Comunità, per poi proporre la ratifica ai singoli parlamenti nazionali»¹⁵⁴.

Questa contrapposizione avrebbe generato una duplice divisione, non fra europeisti e antieuropeisti, ma fra deputati che, indipendentemente dall'appartenenza politica, avrebbero scelto la via dell'innovazione o dell'immobilismo.

Di fatto, secondo Spinelli, i rappresentanti della prima Assemblea eletta avrebbero avuto la possibilità di muoversi nello spazio parlamentare europeo più liberamente rispetto a quanto avveniva nei parlamenti nazionali, poiché sul piano europeo i partiti avevano certamente individuato i loro uomini ma non avevano ancora sviluppato vere e proprie politiche europee:

Diciamo dunque che la fisionomia politica del Parlamento europeo non sarà tanto data dalla presenza [...] di poco omogenei gruppi ma dal rapporto di forza fra il *caucus* innovatore e quello immobilista; dalla loro capacità di iniziativa e dal loro successo nell'influenzare gli incerti [...] Sui deputati, sulla loro immaginazione politica, sulla loro capacità di suscitare idee e di esercitare un'influenza fra i colleghi, nel seno dei loro partiti tradizionali e fra gli elettori, peserà quindi la responsabilità preminente di far sorgere nel Parlamento la nuova forza politica europea e di portarla successivamente in mezzo al nascente popolo europeo¹⁵⁵.

Con le prime consultazioni dirette si apriva, quindi, una diversa dialettica comunitaria e una nuova sfida per l'Assemblea di Strasburgo che, sin dalla sua origine, aveva cercato un proprio spazio politico “per” e “nella” crescita della Comunità europea. Tale consapevolezza si sarebbe fin da subito manifestata fra i deputati, come dimostra il discorso tenuto, il 17 luglio 1979, durante la prima seduta del Parlamento, dalla

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ *Ibidem.*

presidente, la liberale francese Simone Veil, che ribadiva la necessità di una risposta unitaria di fronte alle sfide di pace, prosperità e libertà e richiamava l'attenzione sul ruolo chiave e decisivo che l'Assise eletta avrebbe dovuto assumere sia attraverso la sua funzione di controllo sia come forza motrice dell'integrazione europea¹⁵⁶.

Sebbene l'Assemblea avesse assunto un ruolo più dinamico nella costruzione europea, le forze politiche in essa rappresentate mancavano di una visione strategica comune capace di rafforzarla dare impulso al piano delle riforme.

Immediatamente dopo la prima elezione, infatti, emergeva l'importanza del Parlamento: significativa era stata, ad esempio, la vicenda conclusasi con la nota sentenza *Isoglucosio*¹⁵⁷ della Corte di Giustizia europea (pronunciata in risposta alla decisione del Consiglio della CE che aveva approvato una direttiva senza attendere il parere del Parlamento, così come previsto dai Trattati). Sebbene la sentenza a favore dell'Assemblea non fosse vincolante, la CGE avrebbe sottolineato il ruolo essenziale del PE (come punto di raccordo tra istituzioni e cittadini) ribadendo le funzioni di quest'ultimo¹⁵⁸.

¹⁵⁶ «Because it has been elected by universal suffrage and will derive a new authority from that election, this Parliament will have a special role to play in enabling the European Community to attain these objectives and so prove equal to the challenges facing it [...] The European Parliament must exercise this responsibility in all its deliberations [...] firstly, by performing its function of control more democratically, and secondly, by acting as a more effective motive force in European integration.

The directly elected European Parliament will be able fully to perform its function of democratic control, which is the prime function of any elected Assembly. In particular, given the powers conferred upon it by the Treaties, the European Parliament has the task of authorizing the budget on behalf of the citizens of the Community. Henceforth in the Community, as in all the Member States, it is the Assembly elected by the people that adopts the budget. The budget is the most important act over which this Parliament has specific powers, being able to amend it or reject it in its entirety [...] Our Parliament must also be a motive force in European integration. This is particularly true at a time when, as I already have mentioned, Europe's prime need is a further measure of solidarity. This new Parliament will make it possible for the views of all Community citizens to be voiced at European level, and will at the same time more effectively impress upon every sector of society the need for a solidarity transcending immediate concerns, however legitimate, which must never be allowed to mask the fundamental interests of the Community. We are, of course, aware of the existing allocation of powers in the Community, which confers autonomy on each institution. The Treaties attribute the right of initiative to the Commission and legislative power to the Council. The autonomy of each of the institutions, which is so necessary to the proper functioning of the Communities, does not prevent these institutions from essentially working together with one another and it is within the context of this cooperation that the fresh impetus provided by the newly acquired legitimacy of this Assembly must be turned into an effective driving force. Our Parliament will therefore play its part in promoting European progress most effectively by strengthening cooperation with the other institutions. Our Parliament will entirely fulfil the hopes which it has raised if, far from being the sounding-board for the internal divisions of Europe, it succeeds in articulating and bringing home to the Community the spirit of solidarity that is so necessary today», in *Debates of the European Parliament*, Sitting of Wednesday, 18 July 1979. Luxembourg. *Speech by Simone Veil (Strasbourg, 17 July 1979)*, pp. 20-24. Il testo completo è consultabile al link https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a/publishable_en.pdf. Sul punto si veda A. È. Gfeller, *Réinventer l'institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct*, in «Cultures & Conflicts», printemps-été (2012/1-2), pp. 81-89.

¹⁵⁷ Si tratta della Sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea del 29 ottobre 1980, in riferimento alla causa 138/79. La sentenza si legge in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61979CJ0138&from=IT>.

¹⁵⁸ W. Kaiser, *Towards a European Constitution? The European Parliament and the Institutional Reform of the European Communities 1979-1984*, in «Journal of European integration history», 1/27, pp. 79-84.

Quando nel 1980 la questione sul bilancio comunitario “certificava” lo stato di paralisi in cui verteva la Comunità, consapevole dell’incapacità del Parlamento e dei governi di far fronte alla crescente domanda di Europa ¹⁵⁹, Spinelli decideva di inviare, il 25 giugno di quell’anno, una lettera ai colleghi deputati in cui esortava gli “innovatori” a riflettere sulle possibili e necessarie riforme che solo l’Assemblea avrebbe potuto elaborare per rendere la Comunità più democratica:

Cari colleghi

[...] il Parlamento europeo non può in queste circostanze, limitarsi a deplorare l’inefficienza delle altre istituzioni e continuare ad emettere pareri su quel che esse fanno.

Sono convinto che il Parlamento deve:

aprire un grande e forte dibattito sulla crisi istituzionale della Comunità
nominare un gruppo di lavoro ad hoc che prepari il progetto delle riforme istituzionali necessarie

discutere e votare questo progetto, dandogli la forma precisa di un progetto di trattato che modifichi ed integri quelle attuali;

proporne formalmente l’adozione ai parlamenti nazionali della Comunità [...]

Se ci sono deputati i quali siano giunti come me alla convinzione che la riforma delle istituzioni è cosa troppo seria per essere lasciata nelle mani di statisti e diplomatici, li prego di rispondere a questa mia lettera, accettando di partecipare ad incontri nei quali studieremo insieme i modi necessari per impegnare il Parlamento europeo in questa azione¹⁶⁰.

Nella lettera venivano indicati il progetto, il metodo e l’agenda che il leader federalista avrebbe poco più tardi ribadito al piccolo gruppo di deputati aderenti all’invito. Si trattava, dunque di trovare gli strumenti necessari affinché la comune volontà europea fosse finalmente trasformata da semplice sentimento diffuso a politica comune¹⁶¹.

Il 9 luglio 1980, nel ristorante di Strasburgo *Au Crocodile*, a pochi passi da Place Kléber, nove deputati rispondevano all’appello del parlamentare italiano e, consapevoli della necessità di portare avanti l’iniziativa proposta da Spinelli, fondavano quello che poco più tardi sarebbe diventato il *Club del Coccodrillo*.

Nella cornice inconsueta di un ristorante – come a ricordare lo storico incontro del Club Breton dei giacobini francesi – il piccolo gruppo dava origine al «progetto di un club multinazionale e interpartitico che si proponeva di essere il centro propulsore per

¹⁵⁹ Sul punto si veda Dastoli, Pierrucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 32.

¹⁶⁰ *Lettera di Altiero Spinelli ai suoi colleghi nel Parlamento europeo*, 25 giugno 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356 *Club du Crocodile* (=356).

¹⁶¹ Cfr. *La volonté politique*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Européen», n. 1, ottobre 1980, p. 5.

risvegliare l'Europa dai suoi torpori e dall'immobilismo in cui l'hanno mortificata i vischiosi interessi e le paralizzanti logiche delle diplomazie»¹⁶².

Il *Club* si presentava come un gruppo eterogeneo di deputati europei, provenienti da ideologie e partiti differenti, caratterizzandosi, dunque, come un movimento transpartitico e transnazionale¹⁶³. Un tratto distintivo e peculiare già visibile durante il primo incontro cui partecipavano Paola Gaiotti De Biase, Hans August Lücker, Karl von Wogau del Gruppo del partito popolare europeo, Richard Balfe e Brian Key del Gruppo socialista, Silvio Leonardi del Gruppo comunisti e apparentati, Bruno Visentini del Gruppo liberale democratico e Stanley Johnson del Gruppo democratico europeo¹⁶⁴ ai quali si sarebbero aggiunti, già nei giorni immediatamente successivi, ventidue deputati di differenti gruppi e nazioni: Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Leo Tindemans, Alfredo Diana (PPE), Tullia Carrettoni Romagnoli, Felice Ippolito, Maria Antonietta Maciocchi (COM), i deputati Jiri Pelikan, Mario Didò, Giorgio Ruffolo, Carlo Ripa di Meana, Willy Brandt, Derek Enright, Anne Marie Lizin, Lucien Radoux, Yvette Roudy, Heide Marie Wieczorek-Zeul, Karel Van Miert (S), George Benjamin Patterson, Robert Jackson (ED), Hans Nord, Susanna Agnelli e Martin Bangemann (L)¹⁶⁵.

La linea strategica da seguire veniva decisa durante l'incontro e sintetizzata in quattro punti in una lettera inviata da Spinelli ai membri del *Club* il 25 agosto 1980¹⁶⁶: il primo relativo alla necessità di una profonda riforma istituzionale per poter permettere alla Comunità di affrontare le grandi sfide economiche e politiche¹⁶⁷; l'altro concernente le responsabilità del Parlamento europeo nel proporre concrete e specifiche proposte sia in accordo con la nuova Commissione sia autonomamente¹⁶⁸; conferimento del mandato (altro punto) ad Altiero Spinelli di elaborare una proposta di risoluzione che sarebbe stata

¹⁶² P. Patruno, *Un cocodrillo tutto politico*, in «La Stampa», 6 gennaio 1981, p. 12.

¹⁶³ Nella prospettiva spinelliana, come già evidenziato nel *Manifesto*, quel movimento avrebbe rappresentato le forze del progresso impegnate nella costruzione di un'Europa federale contro quelle correnti schierate a difesa della sovranità nazionale.

¹⁶⁴ L'informazione è tratta da Graglia, *Altiero Spinelli*, cit., p. 600.

¹⁶⁵ Sul punto si vedano *Pe: vers la formation d'un group informel pour examiner les solutions a la crise de l'Europe*, in «EUROPE: Agence internationale d'information pour la presse» (= Agence Europe), 11 juillet 1980, Luxembourg – Brussels, p. 3; I nomi sono elencati nella lettera inviata da Altiero Spinelli ai membri del *Club* il 25 agosto 1980: HAEU, AS, fasc. 356.

¹⁶⁶ HAEU, Fondo AS, fasc. 356. Sul punto si veda anche il *Processo verbale della prima riunione del Club*, Strasburgo 9 luglio 1980 (*ibidem*).

¹⁶⁷ «La Communauté a besoin d'une réforme assez profonde de ses institutions politiques pour être à même d'affronter les grands défis économiques et politiques actuels»: lettera di Spinelli, 25 agosto 1980, *ibidem*.

¹⁶⁸ «Le Parlement doit assumer la responsabilité de faire des propositions précises et concrètes, en accord, si possible, avec la nouvelle Commission, mais aussi sans elle, si elle devait se montrer sourde à cette invitation», *ibidem*.

discussa durante la riunione successiva¹⁶⁹. L'ultimo punto, infine, riguardava la natura del *Club* e la volontà dei deputati di non costituire un vero e proprio gruppo separato da quelli già esistenti e di proporsi come un intergruppo che avrebbe avuto il compito di spingere l'Assemblea comunitaria a proporre riforme istituzionali e presentarle, una volta elaborate, ai parlamenti nazionali¹⁷⁰.

Su quest'ultimo aspetto si avviava un ampio dibattito grazie alla proposta di Bruno Visentini che, già prima della costituzione del *Club*, aveva suggerito a Spinelli il «raggruppamento di forze idonei ad una azione vigorosa per dare peso politico al Parlamento e consentire ad esso una iniziativa nella integrazione politica ed economica dell'Europa»¹⁷¹.

Visentini manifestava il suo pensiero al leader federalista in una lettera datata 2 luglio 1980 da cui emerge la preoccupazione riguardo all'iniziativa promossa da Spinelli.

Egli scriveva di aver percepito un senso di sospetto intorno a quel progetto, un sentimento generato non tanto dalla proposta, ritenuta da molti ambiziosa, quanto piuttosto dalla diffidenza nei confronti del suo ideatore che in quel momento sedeva al fianco dei comunisti.

Per tale motivo il deputato repubblicano proponeva la creazione di un gruppo federalista poiché pensava: «se rimanessimo nei gruppi così come sono non avremmo nessuna possibilità operativa. Una specie di associazione intergruppo non dà nessuno strumento per operare e si risolve in un club di velleitari»¹⁷².

Benché egli avesse lanciato questa proposta, il *Club* si costituiva come un intergruppo poiché la grande maggioranza dei partecipanti alla riunione era stata concorde nel mantenere quella caratteristica.

Come si evince dalla lettura del primo numero della rivista *Crocodile*, i componenti del *Club* avevano immaginato sia di istituire un gruppo che di creare un luogo di incontri informali in cui scambiare idee e informazioni.

¹⁶⁹ «J'ai été chargé de préparer un document de travail que nous examinerons pendant la session de septembre du Parlement européen, dans une réunion où inviterons aussi les collègues qui auront répondu entretemps», *ibidem*.

¹⁷⁰ «Nous ne voulons en aucune manière constituer un groupe qui veuille se séparer des groupes politiques existants et s'y ajouter, Nous nous proposons d'être une sorte d'intergroupe ou club [...] qui veut convaincre les groupes et l'Assemblée à prendre l'initiative de préparer et de présenter aux parlements nationaux les réformes institutionnelles dont la Communauté a besoin», *ibidem*.

¹⁷¹ La citazione è tratta da *Lettera di Bruno Visentini ad Altiero Spinelli*, 4 luglio 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

¹⁷² Sul punto si veda *Lettera di Bruno Visentini ad Altiero Spinelli*, 2 luglio 1980 (*ibidem*).

Entrambe le soluzioni, però, risultavano poco adeguate poiché la costituzione di un gruppo parlamentare tra gli europeisti – secondo le riflessioni di Mario Didò¹⁷³ – li avrebbe completamente isolati dalla realtà delle rispettive forze politiche nazionali di appartenenza, che, invece, andavano mobilitate per la costruzione di un'Europa più democratica; il *Club* poteva sperare di affermarsi solo se si fosse rivolto a tutti i deputati, i quali avrebbero accettato di partecipare agli incontri e alle iniziative ma che non avrebbero mai pensato di lasciare il proprio gruppo politico.

Le Club du Crocodile ne veut se trouver en antagonisme avec aucun groupe du Parlement, mais il ne veut pas non plus être un simple lieu de discussions sans suites pratiques. Le Parlement Européen est déjà trop un “parloir” pour qu'on sente le besoin de créer en son sein un autre parloir privé. Des initiatives seront donc prises dans le cadre du club, et tous les chemins utiles pour les mener à bonne fin seront éprouvés¹⁷⁴.

La nascita del movimento rappresentava, per coloro che vedevano nel Parlamento il ruolo motore del processo di unificazione, un sostanziale cambiamento: «è auspicabile che il *Club del Coccodrillo* riesca a cambiare anche la storia, finora abbastanza grigia, del Parlamento e di conseguenza di quella d'Europa – avrebbe scritto Arturo Pellegrini – che, come tanti suoi illustri predecessori, anche il *Club del Coccodrillo* sia destinato ad entrare, un giorno nella storia?»¹⁷⁵.

Forti di quella convinzione i Coccodrilli sarebbero diventati in breve tempo un movimento transpartitico e avrebbero intrapreso la loro azione in Parlamento elaborando un progetto che rapidamente sarebbe stato accolto da circa centottanta eurodeputati: si trattava del progetto di risoluzione *Crocodile*. Si apriva, così, la strada per un possibile rilancio europeo

3. *La rivista Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Europeen. Tra fonte documentale e strumento politico: una breve disamina*

Parallelamente alla formazione del *Club*, Spinelli promuoveva anche l'adozione di uno strumento informativo destinato a promuovere le istanze dei componenti presso l'ampio schieramento di parlamentari europei.

L'iniziativa, la cui realizzazione avrebbe rappresentato un *prius* indispensabile nella metodologia politica del leader federalista, si concretizzava nel giugno del 1980 (come

¹⁷³ M. Didò, *Un ruolo più concreto per il Parlamento europeo*, in «Corriere della Sera», sabato 13 settembre 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 358 *Club du Crocodile* (= 358).

¹⁷⁴ La citazione è tratta da *Quelques informations sur le Club*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n. 2, dicembre 1980, p. 2.

¹⁷⁵ A. Pellegrini, *Un coccodrillo di buon auspicio*, in «Il Popolo», 25 settembre 1980, p. 12.

ricorda lo stesso Spinelli nei *Diari*)¹⁷⁶, quando, dopo un attento studio tecnico frutto dei due assistenti¹⁷⁷, veniva fondata la rivista *Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Europeen*, con la collaborazione del comunista Felice Ippolito e di Pier Virgilio Dastoli, segretario del neonato intergruppo.

Si tratta di uno stampato che si colloca nel quadro delle riviste europee¹⁷⁸ nate in maniera endemica su tutto il continente, il cui ruolo fondamentale era stato la condivisione dei lavori del gruppo e, soprattutto, il sostegno all'azione dei Coccodrilli in Parlamento.

Sotto forma di lettera, il foglio politico era destinato a favorire la circolazione delle idee, proponendosi di dar voce al rinnovamento, esprimendo e organizzando gli inizi di una nuova militanza politica, quella dei Coccodrilli, che puntava alla realizzazione, a partire da un'analisi introspettiva della Comunità, di profonde riforme istituzionali preparate e discusse dal e in Parlamento.

La rivista, dapprima rivolta ai soli deputati europei, diventava lo strumento principale di cui alcuni componenti del *Club* si sarebbero serviti per sensibilizzare i colleghi, soprattutto coloro che – secondo Spinelli – «stavano in mezzo», gli incerti, gli indecisi tra gli “immobilisti” e gli “innovatori”¹⁷⁹.

Il primo numero veniva pubblicato nell'ottobre 1980¹⁸⁰, inizialmente in lingua francese e inglese, e, nelle edizioni successive, anche in tedesco, italiano greco e olandese per favorirne la diffusione e renderne comprensibile il contenuto.

Quell'edizione speciale” si apriva con una breve disquisizione sulla questione linguistica del giornale, in cui l'autore, ovvero Spinelli, giustificava l'iniziale utilizzo della lingua inglese e francese, a volte impreciso, attraverso una riflessione sull'importanza di una lingua franca, un misto tra inglese e francese, una *koinè dialektos*, utilizzata nella Comunità europea come lingua del lavoro¹⁸¹.

¹⁷⁶ Il primo riferimento alla rivista si trova nell'annotazione del 5 giugno 1980 in Spinelli, *Diario europeo*, vol. III, 1976-1986, cit., p. 472.

¹⁷⁷ Così Spinelli: «Francesca e Dastoli hanno cominciato a studiare sotto l'aspetto tecnico il progetto della lettera federalista»: ivi (annotazione del 10 giugno 1980), p. 475. È bene ricordare che il titolo originario scelto per la rivista era *Lettera federalista*. Spinelli avrebbe eliminato il termine “federalista” per «evitare dubbi e discussioni sulla parola del titolo» piuttosto che sui contenuti (annotazione 4 settembre 1980): in ivi, p. 508.

¹⁷⁸ Per un approfondimento sul tema si veda a cura D. Preda, D. Pasquinucci, L. Tosi, *Le riviste e l'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2016.

¹⁷⁹ Il riferimento è a Spinelli, *Di fronte alle elezioni europee*, cit., p. 219.

¹⁸⁰ Sul punto si rimanda a P. V. Dastoli, *L'iniziativa del Coccodrillo. La storia della Lettera*, cit., pp. 643-647.

¹⁸¹ *Prélude linguistique*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n. 1, ottobre, 1980, p. 1.

Con la sua traduzione, *Crocodile* raggiungeva, in poco tempo, una tiratura di oltre diecimila copie, diventando uno strumento di propaganda e di azione politica sia all'interno del Parlamento europeo, sia negli ambienti nazionali, europeisti e federalisti.

Sebbene all'inizio il *Crocodile* fosse nato con lo scopo di rimanere nella più ristretta cerchia dell'Assemblea europea, la sua diffusione negli ambienti esterni alle istituzioni favoriva un dialogo effettivo con i militanti federalisti e una profonda sensibilizzazione dell'opinione pubblica all'iniziativa dei Coccodrilli in Parlamento, attuando così uno degli obiettivi su cui il *Club* aveva animatamente discusso durante le sue riunioni: il coinvolgimento dei cittadini alle decisioni europee e il loro progressivo avvicinamento alle istituzioni.

Inizialmente la *Lettera*, così definita, veniva stampata a Bruxelles nella tipografia del Partito Comunista belga e finanziata dai fondatori Spinelli, Ippolito e Dastoli. Tuttavia, l'elevato numero di richieste avrebbe reso necessaria la creazione di una vera e propria struttura redazionale, gestita da Vivienne Schmit e dallo stesso Dastoli, con un significativo aumento dei costi editoriali sostenuto, a fatica, dai soli militanti¹⁸².

Malgrado le difficoltà economiche, tra il 1980 e il 1983, con cadenza bimestrale, venivano pubblicate undici edizioni¹⁸³, in cui ogni volta si affrontavano questioni differenti.

Di particolare interesse risultano il secondo numero, dedicato alla nascita e ai caratteri del *Club* con uno specifico approfondimento sulle ragioni di quell'iniziativa e sulla risoluzione del 1981, perno sostanziale dell'attività del *Club*, quelle contenenti le critiche e le posizioni dei gruppi politici e l'ultima del 1983, con una lunga disquisizione di natura giuridica e istituzionale sul contenuto del Trattato sull'Unione europea.

Esaminando, nelle linee essenziali, il contenuto del *Crocodile* è possibile individuare tre fasi in cui si articolano rispettivamente l'azione del *Club* e i temi affrontati nel periodico.

La prima coincide con la constatazione della situazione di crisi e immobilità della Comunità e si conclude con l'interrogativo "Que Faire?"¹⁸⁴; la seconda è, invece, caratterizzata dall'elaborazione e affermazione del metodo e della risoluzione *Crocodile*: per questo motivo sia le attività del *Club* che i contenuti della rivista sono finalizzati alla raccolta di un ampio consenso delle forze politiche presenti in Parlamento. I lavori

¹⁸² Dastoli, *L'iniziativa*, cit., p. 646.

¹⁸³ Tutti i numeri di *Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen* sono consultabili sul sito <http://www.centrospinelli.eu/wp/crocodile/sommario/>.

¹⁸⁴ Que faire?, in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 1, ottobre 1980, p. 10; *Processo verbale della prima riunione del Club*, Strasburgo 9 luglio 1980, (HAEU, Fondo AS, fasc. 356).

preparatori della *Commissione ad hoc* e l'approvazione del progetto di Trattato sull'Unione europea sono, infine, i tratti peculiari dell'ultima fase, cui corrisponde un capillare impegno volto alla comprensione e alla legittimazione del Trattato elaborato.

Sebbene la rivista non sia mai stata assunta al rango di organo ufficiale del *Club*, come esplicitato nel *colophon*, sono molteplici le sovrapposizioni e gli aspetti che rendono questo foglio politico un'autorevole fonte documentale sull'attività e sul metodo del movimento transpartitico che, nel 1984, avrebbe determinato la stesura del Trattato sull'Unione europea.

Le connessioni e i riferimenti al *Club* appaiono evidenti già a partire dal titolo e dalla veste grafica¹⁸⁵ del *Crocodile*, ma soprattutto nei contenuti, che documentano le attività dell'intergruppo e le tematiche affrontate di volta in volta durante le riunioni, compiendo dal 1980 al 1983 un percorso parallelo a quello del gruppo.

Operando un confronto tra la rivista e i processi verbali del *Club* è ricorrente la coincidenza di temi e di toni tra le due fonti¹⁸⁶, che tuttavia presentano anche elementi distintivi rispetto alla destinazione d'uso. Infatti, probabilmente allo scopo di far circolare le idee e stimolare importanti riflessioni tra i deputati, i militanti e gli intellettuali, la rivista contiene degli approfondimenti e delle argomentazioni sistematiche sugli obiettivi da raggiungere, oltre che sulle azioni che il *Club* avrebbe dovuto intraprendere.

Tra questi, ad esempio, c'è il continuo riferimento al ruolo fondamentale del Parlamento europeo, legittimato da un voto popolare, che aveva il diritto e il dovere di proporre una profonda riforma istituzionale della Comunità.

Alcuni dei temi affrontati sono, peraltro, arricchiti da riferimenti culturali alla letteratura o illustrati ricorrendo a metafore narrative attraverso le quali comprendere l'ideale che ispirava l'iniziativa del *Club*.

A titolo esemplificativo si prenda il testo pubblicato nel gennaio del 1981 quando, per illustrare la situazione politica in cui versava il Parlamento europeo, gli autori sceglievano di parafrasare un dialogo del dramma di *Saint Joan*, un'opera teatrale di George Bernard Shaw scritta nel 1923 e basata sulla vita e sul processo a Giovanna d'Arco. La scena illustrata è quella in cui la giovane eroina esorta il re a farsi ungere nella cattedrale di Reims e ordinare la liberazione di Orléans, dimostrando di aver compreso che i francesi

¹⁸⁵ La veste grafica con l'immagine del Coccodrillo era stata realizzata da Sergio Ruffolo ed era stata utilizzata per la prima volta per il numero del 6 settembre 1981.

rischiavano di essere sommersi dagli avvenimenti, poiché mancava a Parigi una volontà politica decisa a guidarli verso i grandi obiettivi da raggiungere¹⁸⁷.

Allo stesso modo, per gli autori della rivista, anche il Parlamento europeo, “incoronato” da elezioni popolari, ed espressione di una volontà politica, autonoma da Consiglio e Commissione, avrebbe dovuto delineare nuove e coraggiose iniziative, piuttosto che sperimentare pragmaticamente tutte le possibilità offerte dai trattati.

Altrettanto ricco di riferimenti letterari è la settima edizione del *Crocodile* (dicembre 1981), in cui gli autori, ricorrendo a una riflessione ispirata al *De bellum Iugurthinum* di Sallustio, descrivevano la condizione del Parlamento europeo (tra rassegnazione e azione) rispetto al Consiglio e alla Commissione nello svolgere l’esercizio di approvazione di bilancio:

Selon Salluste – si legge – Jugurta pensait que : “Senatores boni viri, senatus mala bestia”, c’est-à-dire bien possible d’amadouer beaucoup de sénateurs, mais que personne n’aurait pu plier la fière décision du Sénat romain de poursuivre sa politique.

Je ne voudrais pas qu’un Salluste de l’avenir, en écrivant de cette assemblée, soit amené à dire: senatores europaei malae bestia, senatus bonus vir, c’est-à-dire que pris un à un vous êtes fièrement convaincus de vos responsabilités et de la nécessité d’accroître le rôle du Parlement dans l’intérêt de la Communauté, mais que le Parlement lui – même est un bonus vir, un bonhomme ayant peu de confiance en soi-même prêt à céder aux pressions extérieures¹⁸⁸.

Anche in questo caso, vengono rievocate pietre miliari della cultura latina per invitare i deputati ad agire, elevando il Parlamento dal ruolo di *Parlor* a quello di assemblea attiva in cui si discute, si decida, insomma si assuma il futuro dell’Europa.

La *Lettera*, risulta, dunque, una fonte di primaria importanza da intrecciare con quelle archiviste tradizionali ai fini di una ricostruzione complessiva dell’azione del *Club*, dei suoi protagonisti, dei suoi ideali e della sua strategia.

¹⁸⁷ *Jeanne d’Arc et le Roi*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n. 3, gennaio 1981, pp. 6-7.

¹⁸⁸ *Le Parlement européen entre la résignation et l’action* in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n. 7, dicembre 1981, pp. 7-8.

CAPITOLO II

La ricerca di uno spazio politico: attività e ruolo dei Coccodrilli nel Parlamento eletto

1. *Da nove a centottanta: un'architettura organica in Parlamento*

Mercoledì scorso avevo invitato a pranzo Susanna Agnelli, Bersani, Ruffolo e Galluzzi, per proporre di costituire il primo nucleo di incontro periodico, da tenere ogni lunedì della settimana di sessione per cercare di enucleare convergenze politiche reali che i nostri gruppi non riescono a produrre. [...] Sono stati d'accordo con notevole entusiasmo, e ci vedremo fra una decina di giorni a cena a casa di Susanna Agnelli per chiarire le idee. Non ho pronunciato la parola, ma questo deve essere, se si sviluppa, l'inizio del Club degli innovatori, che però dovrebbe avere un nome più casuale. Se ad esempio ci riunissimo al ristorante Crocodile, potrebbe chiamarsi il Club du Crocodile¹.

Il 24 settembre 1979 Spinelli annotava, per la prima volta, l'ipotesi di creare un *Club* dimostrando come il progetto di un intergruppo² fosse *in fieri*. In quell'appunto, infatti, veniva delineato il carattere peculiare del futuro "gruppo", l'idea di coinvolgere deputati "innovatori" di diversa provenienza politica e di diversa nazionalità in grado di cercare e formulare accordi e compromessi per le riforme istituzionali della Comunità.

La presenza di differenti "anime" politiche (la liberale Susanna Agnelli, il socialista Giorgio Ruffolo, il democristiano Giovanni Bersani e il comunista Carlo Alberto Galluzzi) rappresentava in effetti la sintesi di un gruppo transpartitico e transnazionale quale sarebbe stato il successivo Coccodrillo.

¹ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazioni del 24-28 settembre 1979, p. 344.

² «Gli intergruppi possono essere costituiti dalle deputate e dai deputati appartenenti a gruppi politici diversi e a commissioni parlamentari diverse allo scopo di procedere a scambi di opinioni informali su tematiche particolari e di promuovere i contatti tra le deputate e i deputati e la società civile. Gli intergruppi non sono organi del Parlamento e non possono quindi esprimere il punto di vista dell'Istituzione». Fino al 1999 le attività degli intergruppi non erano soggette ad alcuna regolamentazione; solo durante la Conferenza dei Presidenti (il 16 dicembre 1999) è stata adottata una regolamentazione interna (modificata da ultimo l'11 settembre 2014), che definisce le condizioni per la costituzione degli intergruppi all'inizio di ogni legislatura e il loro *modus operandi*. Per approfondimenti <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/intergroups>.

Tale aspetto, del resto, può ritrovarsi già all'origine del progetto del *Manifesto per un'Europa Libera e Unita* del 1941 frutto di una più ampia collaborazione, di una certa pluralità politica presente nel gruppo di Ventotene³.

Quell'annotazione si pone, pertanto, nella storia del *Club* come la prima testimonianza del tentativo di Altiero Spinelli di formare all'interno del Parlamento europeo un gruppo di lavoro attivo e innovatore. Un'espressione, quest'ultima, di cui il federalista, rievocando la diade degli immobilisti e degli innovatori già delineata nel *Manifesto di Ventotene*⁴, si sarebbe servito nuovamente per aggettivare quei deputati che avrebbero concertato una strategia per forzare la riforma istituzionale: «Le ho detto – scriveva Spinelli riferendosi a un colloquio con la Presidente del PE Simone Veil – che il Parlamento europeo può essere un'occasione per [...] fare il raggruppamento degli “immobilisti” ed “innovatori” e se la cosa riesce qui avrà ripercussioni in ciascuno dei nostri Paesi»⁵. L'Assemblea di Strasburgo – avrebbero scritto poco più tardi gli autori della rivista *Crocodile*:

doveva assumersi la responsabilità di discutere, redigere e votare le proposte di riforma istituzionale di cui l'Europa ha urgente bisogno [...] Queste proposte devono emergere dalla convergenza, dal compromesso e infine da un ampio consenso tra le forze politiche fondamentali di tutti i Paesi membri della Comunità e non dalla convergenza, dal compromesso e dal consenso tra diplomatici dei Paesi membri⁶.

Le prime elezioni, del resto, avevano avviato, un lento e graduale processo di europeizzazione dei partiti contribuendo a formare nella coscienza dei deputati l'idea che l'Assemblea avrebbe dovuto trasformarsi in uno strumento attivo di integrazione europea.

Dal settembre del 1979⁷ al luglio del 1980 i tentativi di organizzare un incontro restavano, però, sulla carta: un'ipotesi confermata dalle parole dello stesso Spinelli che,

³ È quanto ha sostenuto Domenec Ruiz Devesa, deputato del Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici dell'attuale Parlamento europeo e membro dello *Spinelli Group*, nel corso di un'intervista con la sottoscritta realizzata a Bruxelles l'11 maggio 2022.

⁴ Nel *Progetto per un'Europa libera e unita*, gli autori avevano tracciato la linea di demarcazione tra coloro i quali avrebbero aderito ai principi del federalismo europeo, i progressisti, e quelli che, al contrario, avrebbero preferito mantenere lo *status quo*. Tale divisione mantenuta da Spinelli e da Rossi nel corso del dopoguerra e negli anni Sessanta, non era stata dimenticata ma tramutata nella contrapposizione tra copernicani e tolemaici per articolarsi nuovamente, negli anni dell'esperienza alla Commissione, nella diade progressisti-conservatori. Durante gli anni in Parlamento, la distinzione veniva riutilizzata da Spinelli per tracciare una divisione tra i deputati inclini ad una vera riforma delle istituzioni, i cosiddetti “innovatori”, e quelli che venivano chiamati gli “immobilisti”, Cfr. Graglia, *Altiero*, cit., p. 591.

⁵ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazioni del 24-28 settembre 1979, p. 343.

⁶ *Que Faire?*, in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 1, ottobre 1980, p. 11.

⁷ L'iniziativa di Spinelli non era però isolata poiché contemporaneamente il conservatore Derek Prag, incaricato da Wistricht, tentava di realizzare un simile raggruppamento, sebbene questo fosse «sbilanciato a destra», il noto *Ginger Group*.

nell'ottobre di quell'anno annotava, sul suo taccuino, il rammarico per una battaglia che egli sentiva di costruire «su fragili basi»⁸.

Quasi un anno dopo aver ipotizzato la sua realizzazione, il federalista riusciva a fondare il *Club del Coccodrillo*.

Da quel momento venivano gettate le basi per un gruppo che in breve tempo si sarebbe dotato di un'architettura organica all'interno del Parlamento, passando da nove a centottanta membri.

Per comprendere le posizioni dei deputati rispetto alla proposta del *Club* e tracciare un quadro qualitativo e quantitativo del grado di adesione che ciascun parlamentare avrebbe mostrato nei confronti dell'intergruppo occorre, innanzitutto, fare riferimento a tre fonti principali: i verbali del *Club*, la corrispondenza tra Spinelli e i diversi soggetti politici (dal 1980 al 1981) e la rivista *Crocodile*. Materiali che, al di là dei dibattiti politici intercorsi all'interno dell'aula parlamentare, risultano particolarmente utili per descrivere la progressiva crescita dell'intergruppo.

L'azione del *Club*, di fatto, si sarebbe sviluppata nella cornice istituzionale attraverso un movimento che potrebbe definirsi centripeto: un "gruppo" di pressione formatosi all'esterno, in modo del tutto informale, e che progressivamente, coinvolgendo interi raggruppamenti politici, avrebbe operato all'interno dell'Assemblea comunitaria attraverso la costituzione di una *Commissione ad hoc*, istituzionalmente riconosciuta, in cui il *Club* avrebbe proseguito la sua opera.

A partire da quella formazione, dunque, è possibile verificare in che modo i gruppi politici o i singoli deputati prendevano parte alle attività dell'intergruppo⁹.

L'analisi delle fonti citate ci consente, ad esempio, di delineare le differenti posizioni nei confronti del *Club*, tra cui possiamo ricordare quella inizialmente più tiepida, del Partito popolare europeo e altre non sempre univoche, come nel caso dei comunisti. Un paradosso, quest'ultimo, se si considera, la provenienza partitica dello stesso Spinelli, principale animatore di quell'esperienza¹⁰.

Sebbene l'appello agli "innovatori" avesse destato non pochi sospetti e perplessità sia all'interno dell'Assemblea, tra le cosiddette *forze dell'immobilismo organizzato* (tra cui Dastoli annovera i comunisti francesi, la sinistra danese, alcuni comunisti italiani, parte della sinistra socialista, dei laburisti britannici, dei socialisti danesi e francesi e una larga

⁸ Il 15 ottobre 1980 Spinelli annotava sul diario: «Stasera avrei dovuto avere una cena di lavoro con Susanna Agnelli, Bersani, Galluzzi e Ruffolo. I primi due si sono defilati, non so se per ragioni vere o pretesti, ed ho annullato la cena. Su che fragili basi tento di fare qualcosa!» (Spinelli, *Diario*, III, annotazione del 15 ottobre 1981, p. 350).

⁹ W. Kaiser, *Towards a European Constitution? The European Parliament*, cit., pp. 84-88.

¹⁰ Graglia, *Spinelli*, cit., p. 601.

maggioranza della destra europea), sia tra i movimenti europeisti (dal Movimento europeo al MFE e all'UEF), impegnati in «battaglie federaliste planetarie», i primi mesi di vita del *Club* sarebbero stati caratterizzati da una crescente ed in parte oscillante adesione di membri all'intergruppo¹¹.

Il nucleo fondativo, composto da Balfe, De Biase, Key, Leonardi, Lücker, Johnson, Visentini e von Wogau, veniva, dunque, a concretizzarsi grazie alla scelta di singoli parlamentari senza che vi fosse una piena partecipazione dei raggruppamenti politici.

Ciò è quanto sostenuto da Dastoli, testimone diretto di quell'esperienza, il quale spiega come, inizialmente, a prevalere era stato, per alcuni gruppi politici, un orientamento alla libertà di coscienza dei deputati¹².

Spinelli stesso affermava di voler coinvolgere individualmente i colleghi per favorire l'emancipazione del *Club* e garantire una collocazione plurale all'interno dell'emiciclo, affrancando, così, la sua iniziativa dagli schieramenti partitici e dai gruppi di appartenenza. Il *Club* e la sua proposta diventavano, l'espressione autonoma di coloro i quali, avendo una visione politica europea, volevano sinceramente avviare un processo democratico e riformatore della Comunità.

Questo era accaduto, ad esempio, tra i socialisti, il gruppo più ampio in Parlamento, da cui sarebbero giunte poco più tardi le adesioni degli italiani Carlo Ripa di Meana¹³ e Giorgio Ruffolo, così ricordate nel *Diario* del federalista:

Ho avuto un lungo colloquio con Ruffolo e Ripa di Meana mi dicono di aver messo su una associazione di deputati europei socialisti di vari paesi per rompere gli schieramenti nazionali e gli schieramenti ideologici tradizionali nel gruppo socialista e sperano che essi ci seguiranno¹⁴.

Nel medesimo appunto, il politico romano ricordava anche le riserve dei due giovani deputati, i quali avevano proposto uno «la rifondazione della Comunità mediante una nuova conferenza di Messina»¹⁵, l'altro «un'azione mite sulla Comunità»¹⁶; Spinelli, tuttavia, replicava alle due proposte spiegando l'importanza di creare nuovi strumenti che avrebbero permesso all'assise europea di avviare un grande dibattito sulle riforme istituzionali. Ciò avrebbe significato scegliere tra «un'Europa fatta dal Parlamento» o «un'Europa fatta da conferenze diplomatiche»¹⁷.

¹¹ Dastoli, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in *I movimenti per l'unità europea*, cit., pp. 564-565.

¹² Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 39.

¹³ L'adesione di Ripa di Meana si legge in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

¹⁴ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 15 luglio, p. 499.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

Tra i socialisti figuravano anche Mario Didò, il cui contributo sarebbe stato particolarmente decisivo nelle scelte politiche del *Club*, Jiří Pelikán¹⁸, esule cecoslovacco e principale promotore della Primavera di Praga, secondo cui «soluzioni e compromessi possono e devono essere cercati in una prospettiva europea»¹⁹, i belgi Lucien Radoux²⁰, Karel Van Miert²¹ e Anne Marie Lizin che, in una lettera datata 1° luglio 1980, aveva affermato di essere «entièrement convaincue de l'importance décisive des problèmes institutionnels, et de la nécessité de propositions claires, de la part du Parlement européen, qui puissent faire l'objet d'une mobilisation de nos parties»²²; a loro si aggiungevano anche i laburisti inglesi Richard Balfe²³, Derek Enright²⁴, Brian M. Key²⁵, i quali avevano partecipato alla riunione, come racconta Dastoli, con «atteggiamento costruttivo e interessato»²⁶.

Di grande rilievo, tuttavia, era stata l'adesione di Willy Brandt, esponente della socialdemocrazia tedesca che, durante il Congresso europeo di Bruxelles del 1976, aveva auspicato un Parlamento come Assemblea costituente permanente.

L'adesione del leader tedesco, ricordata anche tra le pagine del *Diario*²⁷, era stata significativa non solo per il coinvolgimento di altri deputati socialisti, Rudi Arndt, Bruno Friederich e Horst Seefeld²⁸, ma per aver costituito un importante esempio ai leader europei di altri gruppi politici.

Nello scambio epistolare intercorso tra Spinelli e Brandt, il politico tedesco confermava la sua adesione, sottolineando la necessità di legittimare un Parlamento che, «gestützt auf sei besonderes mandat, weiterführende initiativen zur reform der institutionen ergreifen»²⁹.

Il sostegno era giunto anche dai socialisti olandesi, come testimonia la lettera di Annie Krouwel Vlan, datata 2 settembre 1980³⁰, in cui la deputata si esprimeva a favore

¹⁸ Secondo la definizione di Pavel Kohout, Jiří Pelikan era stato l'unico uomo al mondo ad essere stato membro dei parlamenti di entrambi gli emisferi. L'informazione si legge in F. Caccamo, *Jiří Pelikan. Un lungo viaggio nell'arcipelago socialista*, Marsilio, Venezia 2007, p. 91.

¹⁹ Lettera di Jiří Pelikán ad Altiero Spinelli (Luxembourg s.d.), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

²⁰ Lettera di Lucien Radoux ad Altiero Spinelli (Bruxelles, 30 juin 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²¹ Lettera di Karel Van Miert ad Altiero Spinelli (Bruxelles, 19 juillet 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²² Lettera di Anna Marie Lizin ad Altiero Spinelli (Bruxelles, 1 juillet 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²³ Lettera di Richard Balfe ad Altiero Spinelli (London, 7th July 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²⁴ Lettera di Derek Enright ad Altiero Spinelli (Leeds, 22nd September 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²⁵ Lettera di adesione di Brian M. Key ad Altiero Spinelli (Darfield, 9 luglio 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²⁶ Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 39.

²⁷ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione 15 luglio 1980, p. 500.

²⁸ Lettera di Willy Brandt ad Altiero Spinelli (Bonn, 4 luglio 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

²⁹ *Ibidem*: letteralmente «con il suo mandato speciale, dovrebbe prendere ulteriori iniziative per riformare le istituzioni».

³⁰ Lettera di Annie Krouwel Vlan ad Altiero Spinelli (Leersum 2 settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

dell'iniziativa spinelliana indicando, quale portavoce dell'area olandese, la collega Ien van den Heuvel³¹.

Sul fronte francese, i socialisti erano, invece, secondo quanto evidenziato da Daniela Preda, poco interessati alle tematiche istituzionali: di fatto, scorrendo l'*Elenco di adesione al "Crocodile"* (datato 6 ottobre 1980) è possibile scorgere soltanto tre francesi e, fra questi, due socialisti: Charles Josselin e Gilles Martinet³².

Marginali, inizialmente, anche le adesioni tra gli esponenti del Partito popolare europeo, sebbene nel manifesto elettorale del 1979 fosse stato esplicitamente dichiarato che, sotto il controllo del Consiglio europeo al «Parlamento europeo era riconosciuto il compito di dare impulsi istituzionali per la realizzazione dell'Unione europea»³³; di fatto, almeno nella prima fase di lavoro dei Coccodrilli, il PPE avrebbe posto una serie di riserve per il riconoscimento di una *Commissione ad hoc* in Parlamento, temendo che, come sostiene Preda, fosse ridimensionato il ruolo della Commissione Affari politici presieduta dal democristiano Mariano Rumor³⁴.

L'adesione dei singoli deputati all'iniziativa del Coccodrillo era stata ostacolata da una sorta di "disciplina di partito" secondo cui la scelta era vincolata alle decisioni dall'intero gruppo; una testimonianza che emerge anche dalla lettura di alcuni brani del *Diario* in cui Spinelli annotava un colloquio avuto con i deputati Giuseppe Petrilli e Guido Gonella:

Il primo è assai inferocito col suo partito che l'ha lasciato in asso nella sua battaglia per il Coccodrillo. Ma dice che insisterà. Il secondo mi dice che avrebbe voluto che i suoi firmassero, ma che lui comunque è per la disciplina di partito e non ha firmato perché il PPE ha deciso di non firmare. Quando gli chiedo perché sono arrivati a decidere di non firmare, mi risponde che la colpa è di Rumor che teme per la sua commissione politica³⁵.

Tradottasi dapprima in una partecipazione esigua, anche alcuni democristiani del PPE prendevano parte alle attività dell'intergruppo giocando un ruolo decisivo.

Le prime adesioni erano state quelle dei tedeschi Lücker e Von Wogau e degli italiani Cassanmagnago Cerretti, Diana³⁶ e di Paola Gaiotti De Biase, unica democristiana presente alla cena del 9 luglio che, in una lettera a Spinelli, scriveva:

nell'attuale situazione di impotenza parlamentare e di stallo politico europeo, di fronte al rischio che la ripresa europea assuma il carattere di "Europa di due

³¹ La partecipazione di Ien van den Heuvel, come portavoce dei socialisti olandesi, si legge nella lettera del 30 agosto 1980, in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

³² L'adesione al *Club* di Gilles Martinet si legge nel documento datato Paris, 19 settembre 1980 (HAEU, Fondo AS, fasc. 356).

³³ Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 30.

³⁴ Preda, *Il Parlamento europeo eletto*, cit.

³⁵ Così Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 9 marzo 1981, pp. 595-596,

³⁶ *Lettera di Alfredo Diana ad Altiero Spinelli* (Roma, 1° luglio 1980), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

patrie” non posso che condividere e sostenere la tua iniziativa per porre sul tappeto la necessaria riforma istituzionale, a cui, almeno in questa fase sembra che solo il Parlamento europeo possa mettere mano³⁷.

Lücker e Von Wogau, però, per disciplina di gruppo, abbandonavano poco dopo l’attività del *Club* trovandosi «l’uno come interlocutore essenziale nella commissione istituzionale», l’altro «come difensore pedissequo della filosofia liberista dei Trattati di Roma e dell’importanza centrale del completamento del mercato interno»³⁸.

Il progetto dei Coccodrilli era accolto, in parte, anche dal tedesco Casimir Prinz Wittgenstein che, sullo sfondo del dibattito in corso avrebbe evidenziato la necessità di un Parlamento volto a riorganizzare i suoi lavori per guadagnare tempo e affrontare le nuove sfide senza «lose our face» di fronte al popolo della CEE.

È quanto emerge da una missiva, datata 1° settembre 1980, in cui il tedesco sosteneva:

I think with a consensus on this point the intergroup will contribute best to our further activities for joint political action in the house [...] We all know a treaty draft with the perspective to alter the present treaties in favour of the parliament will undoubtedly lead to an institutional crisis. By common sense the main condition to run this crisis online with our people – as it is the very first responsibility of a free parliamentarian will be a working atmosphere within the EP which evokes efficiency instead of endless discussion on modes of procedure and topics of less importance³⁹.

La riflessione di Wittgenstein era condivisa anche dal deputato belga Marcel Albert Vandewiele che, in una lettera inviata a Spinelli, ribadiva l’impellente e fondamentale azione di cambiamento: «le moment est venue!»⁴⁰.

Se la necessità di una riforma istituzionale era riconosciuta, i dettagli procedurali e gli strumenti da utilizzare costituivano un limite per l’adesione del PPE al *Club*.

Nella lettera che Gero Pfennig inviava al federalista il 2 settembre 1980⁴¹, l’eurodeputato tedesco concordava sull’urgente questione istituzionale, ponendo delle riserve sui «procedural details» e ricordando che, già in passato, il suo gruppo aveva proposto una riforma, la cosiddetta risoluzione Van Arssen del 1979⁴². Una proposta cui i

³⁷ Lettera di Paola Gaiotti De Biase ad Altiero Spinelli (Lussemburgo, s. d.), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

³⁸ Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 39.

³⁹ Lettera di Casimir Prinz Wittgenstein ad Altiero Spinelli (Frankfurt, 1° settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁴⁰ Lettera di Marcel Albert Vandewiele ad Altiero Spinelli (Brugge 8 settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁴¹ Lettera di Gero Pfennig ad Altiero Spinelli (Bundeshaus, 2 settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁴² Proposta di Risoluzione *au nom du groupe du Parti populaire européen conformément à l’article 25 du Règlement sur l’extension des bases juridiques de la Communauté européenne*, presentata da Van Aerssen, Klepsch, Colombo, Tindemans, Simonnet, Brumer, Ryan, Fischbach, Aigner, il 27 settembre 1979. *Documents de séance* (Doc. 1-347/79), PE59.757.

membri del *Club* riconoscevano il merito di aver sollevato il problema istituzionale⁴³ ma che, rispetto alla risoluzione *Crocodile*, conteneva alcuni elementi che venivano ritenuti poco incisivi.

Dallo schieramento del Gruppo comunista e apparentati, l'iniziativa veniva accolta con cauto riserbo giacché solo alcuni deputati – a sei mesi di vita del Coccodrillo – avevano aderito alle richieste del *Club*. Un dato certamente determinato dall'opposizione dei comunisti francesi, contrari a un rafforzamento dell'Europa, e dai socialisti della sinistra danese che, come avrebbe ricordato Dastoli, «non erano stati nemmeno invitati a partecipare all'iniziativa»⁴⁴.

Rispetto ai comunisti italiani, l'esigua partecipazione era da attribuire, come avrebbe sostenuto Pasquinucci, alle posizioni differenti di Spinelli e del partito sia sul piano nazionale sia sul «peso da attribuire alla dimensione della politica europea»⁴⁵. Solo dopo l'intervento del segretario Berlinguer, infatti, le adesioni dei deputati del PCI sarebbero gradualmente aumentate⁴⁶.

Le prime giungevano da Silvio Leonardi⁴⁷, precursore, insieme a Giorgio Amendola, «dell'europeismo del PCI all'interno del Parlamento europeo»⁴⁸, e da Pancrazio De Pasquale, che veniva ufficialmente incaricato di partecipare alle riunioni del *Club* per conto del gruppo comunista italiano⁴⁹. Quest'ultimo prendeva parte, con spirito critico, ai lavori del movimento transpartitico riportando, in seno al suo gruppo, attente e puntuali informazioni sull'attività dei Coccodrilli: è quanto emerge dalla lettura *Diario* di Spinelli che, il 6 ottobre 1980, riportava il dibattito avvenuto durante la riunione del Gruppo comunisti e apparentati del Parlamento europeo.

In quell'occasione, alcuni deputati partecipavano attraverso «interventi numerosi, favorevoli con domande e critiche di dettaglio»: tra questi, Umberto Cardia suggeriva di sostituire, nell'ambito del *Club*, la «guida individuale» di Spinelli con un comitato, mentre Fabrizia Baduel Glorioso manifestava il suo dissenso all'iniziativa, persuasa

⁴³ Così in *Crocodile*: «Le projet du club crocodile rappelle explicitement l'initiative van Aersen»: *Le projet de résolution crocodile*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n. 2, dicembre 1980, p. 3.

⁴⁴ Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 40.

⁴⁵ Graglia, *Spinelli*, cit., p. 601.

⁴⁶ Pasquinucci, *Europeismo e democrazia*, cit. pp. 325-327.

⁴⁷ *Lettera di Silvio Leonardi ad Altiero Spinelli*, 27 giugno 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

⁴⁸ Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 40.

⁴⁹ È quanto emerge da Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 23 luglio e 10 settembre 1980, p. 510: «Fanti [...] ha ufficialmente incaricato De pasquale di essere nel Club del Coccodrillo per conto del gruppo. De pasquale ne è molto contento».

dall'idea che «ogni tentativo di cambiare i trattati» li avrebbe resi peggiori e che il cambiamento poteva realizzarsi «attraverso l'art. 235»⁵⁰.

Sostegno proveniva anche dall'area degli indipendenti di sinistra: la deputata Tullia Caretoni Romagnoli, ad esempio, in un articolo pubblicato su *Paese Sera* il 25 ottobre 1980 rifletteva sulla necessità di un'azione organica, di fronte alla crisi politico-economica del continente, capace di dotare la Comunità di istituzioni europee all'altezza delle sfide del tempo, sottolineando l'importanza della proposta "coccodrillesca": «Una maggioranza con sfumature diverse (chi vuole l'Europa pur che sia e chi invece guarda ai contenuti in primo luogo) – avrebbe scritto Caretoni Romagnoli – potrebbe essere disposta a dare battaglia per una qualifica maggiore e più corretta del Parlamento»⁵¹.

All'adesione di Caretoni si affiancavano quelle di Felice Ippolito⁵², maggiore collaboratore di Spinelli e Dastoli nella stesura del *Crocodile*, e di Vera Squarcialupi che si dichiarava «pienamente convinta» della necessità di attuare riforme istituzionali⁵³.

La filosofia di Ippolito emerge da un articolo del 21 settembre 1980 pubblicato su *La Repubblica* in cui il deputato aveva descritto il soggetto politico Coccodrillo come una «sorta di legame europeistico tra iscritti ai vari gruppi politici [...] che vuole convincere i gruppi e l'assemblea a preparare a presentare all'opinione pubblica e ai Parlamenti nazionali quelle riforme istituzionali di cui la Comunità ha maggiore urgenza».

Secondo Ippolito, di fronte alla crisi, occorreva

avere il coraggio di uscire dal quadro degli ormai vecchi trattati di Roma convincendo i governi dei paesi membri da un canto a cedere qualche fetta dei loro poteri alla Comunità e dall'altra ad aumentare i mezzi finanziari propri della Comunità [...] Orbene il Parlamento [...] dovrebbe essere ormai in grado di assumere la responsabilità, anche al di fuori degli schemi istituzionali in cui è rinchiuso, di discutere e di votare proposte chiare per quelle riforme istituzionali di cui l'Europa ha urgentemente bisogno⁵⁴.

L'adesione più significativa, tra i liberali, giungeva dal deputato Hans Nord, uno dei maggiori animatori del *Club*. Già nella lettera del 6 luglio 1980 il politico olandese aveva espresso il suo consenso a collaborare per la crescita comunitaria con quanti credevano nella necessità delle riforme, ricordando che una simile esperienza, rispetto al

⁵⁰ Ivi, p. 522.

⁵¹ T. Caretoni, *Lettera dall'Europa*, in «Paese Sera», 25 ottobre 1980. Copia dell'articolo si trova in Archivi dell'Unione femminile nazionale (= AUFN), Fondo Tullia Caretoni Romagnoli (= TCR), Caretoni I, busta 43.

⁵² *Lettera di Felice Ippolito ad Altiero Spinelli* (Strasburgo, 26 dicembre 1980), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

⁵³ *Lettera di Vera Squarcialupi ad Altiero Spinelli* (Milano, 1° settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁵⁴ F. Ippolito, *È nato il Club del Coccodrillo*, in «La Repubblica», 21 settembre 1980. Copia dell'articolo in questione si trova anche in HAEU, Fondo Fabrizia Baduel Glorioso, fasc. 34 *Club du Crocodile*.

Coccodrillo, era stata già compiuta dal *Ginger group* fondato da Derek Prag, cui lo stesso aveva preso parte.

Per quel motivo, in quella lettera egli sosteneva che fosse indispensabile creare uno spazio di espressione e di dialogo quale sarebbe divenuto il *Club* nei mesi successivi⁵⁵.

L'idea di un rilancio di alcuni valori del processo di unificazione europea, l'approfondimento e il rinnovamento delle istituzioni attraverso l'azione di un intergruppo erano condivisi anche dai liberali italiani Sergio Pininfarina⁵⁶, Susanna Agnelli⁵⁷ e Manlio Cecovini⁵⁸, dal repubblicano Bruno Visentini e dai deputati lussemburghesi Colette Flesch⁵⁹ e Jean Hamilius⁶⁰, entrambi interessati a partecipare ai lavori del *Club*.

La posizione comune di liberali e democratici era sostanzialmente moderata.

È quanto emerge dal carteggio di Martin Bangemann con Spinelli, in cui il capogruppo si dichiarava a favore di discussioni informali che avrebbero contribuito «à dégager des solutions valables», pur ritenendo che non fosse possibile escludere dai lavori di riforma avviati in Parlamento «l'organisme spécifiquement compétent, à sovoir: la sous commission des problèmes institutionnels»⁶¹.

Concordi con l'iniziativa dei Coccodrilli erano stati, anche, alcuni giovani inglesi dello schieramento conservatore, meno vincolati alle scelte del partito, i quali avrebbero mantenuto un atteggiamento propositivo, consapevoli di quanto il successo di quel progetto dipendesse dalla «reciproca disponibilità al dialogo e al compromesso»⁶².

La prima adesione giungeva da Stanley Johnson, unico conservatore britannico a partecipare alla cena costitutiva del *Crocodile*⁶³ e per questo definito dagli studiosi Booker e North «Loone conservatore»: egli avrebbe rappresentato il principale punto di convergenza tra i Coccodrilli e lo schieramento guidato dal leader inglese Scott-Hopkins.

⁵⁵ Lettera di Hans Nord ad Altiero Spinelli, (Luxembourg, 6 juillet) 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

⁵⁶ Lettera di Sergio Pininfarina ad Altiero Spinelli (Torino, 31 ottobre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁵⁷ Lettera di Susanna Agnelli ad Altiero Spinelli (Roma, luglio 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁵⁸ Lettera di Manlio Cecovini ad Altiero Spinelli (Trieste, 13 settembre 1980, in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁵⁹ Lettera di Colette Flesch ad Altiero Spinelli (Luxembourg, 10 september 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁶⁰ Lettera di Jean Hamilius ad Altiero Spinelli (Luxembourg, 3 september 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁶¹ Lettera di Martin Bangemann ad Altiero Spinelli (Strasbourg, 7 juillet 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁶² Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 40.

⁶³ Così Johnson: «Ho molto apprezzato la lettera di Spinelli e [...] sono stato l'unico conservatore britannico a partecipare a quella particolare occasione della cena al ristorante Crocodile [...] Durante la cena Spinelli ci ha raccontato il suo piano per migliorare il lavoro di Jean Monnet e ricostruire l'architettura dell'Europa» C. Gialdini, *I 40 anni del Coccodrillo: una chiacchierata con il "Lone Conservative" Stanley Johnson*, in «Eurobull», 9 luglio 2020. L'articolo in questione può consultarsi al link <https://www.thenewfederalist.eu/i-40-anni-del-coccodrillo-una-chiacchierata-con-il-lone-conservative?lang=fr>.

Ugualmente, Derek Prag, promotore del *Ginger group* (i cui membri sarebbero in parte confluiti nel Coccodrillo⁶⁴), pur manifestando alcuni dubbi «about the ability of the Parliament to do what you want it do», si pronunciava a favore dell'iniziativa, convinto di «have to try every possible way»⁶⁵.

Tra il 2 settembre e il 15 ottobre 1980, dal gruppo conservatore giungevano anche le adesioni dei deputati Peter Price⁶⁶, Amédée Turner⁶⁷, John Courcy Ling⁶⁸ i quali si dichiaravano «very interested» al progetto coccodrilescio.

In generale, per quanto riguarda le appartenenze nazionali, la maggioranza di adesioni proveniva da italiani e tedeschi, mentre piuttosto scarsa era la partecipazione francese determinata, come avrebbe sottolineato Spinelli in un articolo del 1981 su *L'opinione*, dal «terrorismo ideologico adoperato sui socialisti e sui liberali rispettivamente dai comunisti e dai gollisti»⁶⁹.

Nello scambio epistolare intercorso tra Spinelli e Edgard Pisani tra il settembre e l'ottobre del 1980, il socialista francese, membro della Commissione europea, sottolineava la necessità di un cambiamento progressivo ma lento del ruolo del Parlamento europeo all'interno degli stessi trattati che regolavano la Comunità:

Je crois en effet – avrebbe scritto Pisani – que le temps est venu de réinventer la Communauté, en tirant parti de la longue expérience qui est désormais la sienne. Cela ne veut pas dire qu'il faut la bouleverser, cela veut dire qu'il faut trouver de nouveaux équilibres, de nouveaux mécanismes, une nouvelle dynamique.

Ma philosophie sur le rôle du Parlement est au demeurant assez claire ; je crois que dans une première phase, qui est susceptible de durer longtemps, il faut acquiescer la plénitude de l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés, et des pouvoirs et compétences qui lui sont confiés par le Traité. Le temps viendra ensuite d'un nouveau développement. Je crois qu'il serait imprudent et inutile de prétendre aller plus vite⁷⁰.

Alle esitazioni di Pisani, Spinelli rispondeva il 1° ottobre 1980, rimarcando la visione innovatrice del *Club* che, proprio nel superamento di quei *pouvoirs stériles* (previsti dai trattati) trovava il perno della sua azione riformatrice:

⁶⁴ Nei suoi diari Spinelli spiegava le differenze tra il *Club del Coccodrillo* e il *Ginger Group*. «Il Ginger group è un gruppo per promuovere prese di posizioni comuni su questo e sul tema. Il mio è un gruppo che vuole raggiungere un obiettivo pratico: l'impegno del PE a preparare testi», in Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 10 luglio 1980, p. 498.

⁶⁵ Lettera di Derek Prag ad Altiero Spinelli (Hatfield 15 ottobre 1980), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

⁶⁶ Lettera di Peter Price ad Altiero Spinelli (Strasburgo, 15 settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁶⁷ Lettera di Amedee Turner and Altiero Spinelli (Rome, 6 ottobre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁶⁸ Lettera di John Courcy Ling ad Altiero Spinelli (London, 5 settembre 1980), in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

⁶⁹ A colloquio con Spinelli, *Un coccodrillo per l'Europa*, in «L'opinione», 10 marzo 1981. L'articolo in questione si trova in HAEU, Fondo AS, fasc. 358.

⁷⁰ Lettera di Edgard Pisani a Spinelli, 26 settembre 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

Je m'étais adressé à ceux qui sentaient que le Parlement exerce déjà ces pouvoirs stériles et qu'il doit assumer sans hésiter la responsabilité de proclamer : la Communauté (je dis la Communauté et non le Parlement) a besoin de réformes intentionnelles pour faire la politique dont nonspeuples ont besoin⁷¹.

Contemporaneamente all'aumento delle adesioni al *Club*, giunte a cinquanta nel settembre del 1980⁷², l'intergruppo cominciava a riunirsi mensilmente per discutere sul da farsi.

2. Una questione istituzionale: la risoluzione del 1981 e il confronto politico tra i gruppi dell'Assemblea

La prima riunione del *Club*, il 9 luglio 1980, si era conclusa con la definizione di alcuni obiettivi tra i quali la stesura di un documento di lavoro, affidato a Spinelli, su cui i membri dell'intergruppo avrebbero discusso e meditato nelle riunioni successive⁷³.

Quel documento, elaborato dal federalista romano tra luglio e settembre di quell'anno, inviato a quanti avevano risposto favorevolmente all'iniziativa dei Coccodrilli, indicava, sotto forma di risoluzione quanto emerso durante l'incontro nel piccolo ristorante francese e riassumeva una serie di aspetti che avrebbero costituito la base della risoluzione *Crocodile*, approvata in Parlamento il 9 luglio 1981.

Nelle carte private di Altiero Spinelli è possibile leggere la bozza di quella proposta di risoluzione datata 3 settembre 1980⁷⁴.

Il documento si apre con una serie di considerazioni di carattere politico-economico sui problemi interni ed esterni, sulla costruzione europea e sulla natura delle strutture istituzionali ancora fortemente limitate e inadeguate.

Le riforme fino ad allora realizzate, infatti, avevano determinato soltanto lievi modifiche alle regole e alla prassi in vigore, risultando ancora marginali. Proposte che, pur essendo valide, avevano registrato un “”, giacché erano rimaste chiuse «nei circoli ristretti di ministri e alti funzionari» senza alcun «tentativo di provocare un largo dibattito pubblico e cercare un vasto consenso democratico»⁷⁵.

⁷¹ Lettera di Altiero Spinelli a Edgard Pisani, 1° ottobre 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356. Il confronto con Pisani e Spinelli è riportato anche in Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 29 settembre 1980, p. 518.

⁷² L'informazione è tratta dall'annotazione da Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 12 settembre 1980, p. 511.

⁷³ Per i punti fondamentali di quella riunione si veda il paragrafo 2 del capitolo I.

⁷⁴ Il documento inviato ai componenti dell'Intergruppo il 3 settembre 1980 si legge in HAEU, AS, fasc. 357 *Club du Crocodile* (= 357).

⁷⁵ *Ibidem*.

Per quei motivi, il federalista esprimeva - nella parte iniziale del documento - la necessità di un'azione riformatrice guidata dal Parlamento attraverso il coinvolgimento di tutte le forze politiche.

Il perno centrale di quel testo risiedeva, tuttavia, nelle conclusioni in cui si proponeva l'istituzione di uno strumento parlamentare nuovo, ovvero «un gruppo di lavoro costituzionale incaricato di intraprendere il necessario lavoro preparatorio, che permetterà alla Assemblea di dibattere e decidere in modo ordinato, padroneggiando il tema e perciò con la più grande autorità»⁷⁶.

Un testo - una sorta di risoluzione - che veniva discusso durante la seconda riunione del *Club*, tenutasi il 17 settembre 1980.

In quella occasione trenta deputati⁷⁷ si incontravano a Strasburgo per esaminare i contenuti di quel documento di lavoro e definire le linee d'azione da seguire nei mesi successivi.

Durante l'incontro, iniziato con un resoconto curato da Spinelli sulla storia e sulle ragioni politiche che avevano condotto alla costituzione dell'intergruppo, i Coccodrilli riferivano le proprie riflessioni sul testo manifestando punti di vista differenti.

Dalla lettura del processo verbale di quell'incontro⁷⁸ si evince, ad esempio, la posizione di Paola Gaiotti De Biase, dapprima critica su quel documento che si presentava, contrariamente a quanto stabilito durante la prima riunione, sotto forma di risoluzione.

L'intervento di Gaiotti De Biase avrebbe aperto una disquisizione sul valore di quello *scritto* da considerarsi o come un semplice manifesto politico o come una vera proposta di risoluzione.

La scelta tra le due opzioni avrebbe determinato alcune modifiche: nel primo caso, spiegava la democristiana italiana, sarebbe stato opportuno «rendere il documento più ricco e articolato», mentre nel secondo, sarebbe stato necessario «arrivare al più presto ad un voto maggioritario»⁷⁹.

Anche il deputato Giorgio Ruffolo manifestava alcuni dubbi su quel testo, indicando la mancanza di prospettiva finale di quell'azione: «cambiare le istituzioni, per far che?»⁸⁰. Sulla stessa scia, i deputati Jiří Pelikán, il quale confermava come fosse opportuno delineare gli obiettivi politici più importanti in un nuovo testo costruito sulla base dello

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ L'elenco dei partecipanti trascritto a penna si trova allegato al *Processo verbale del 17 settembre 1980* (Strasburgo), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

⁷⁸ *Processo verbale del 17 settembre 1980* (Strasburgo), in HAEU, AS, *ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

schema di Spinelli, e Anne Marie Lizin, che chiedeva l'elaborazione da parte del *Club* «di un documento “costituente” con un contenuto più ricco e annessa risoluzione»⁸¹.

Numerosi quanti sottolineavano l'importanza degli aspetti procedurali: Stanley Johnson, ad esempio, faceva esplicito riferimento alla procedura prevista dall'art. 25 del Regolamento del PE secondo il quale un gruppo politico o un singolo parlamentare poteva presentare all'Assemblea una proposta di risoluzione; il comunista Leonardi, invece, sottolineava la necessità di preparare un documento di riflessione prima dell'avvio delle procedure parlamentari.

Giacché era stato messo in evidenza, anche durante quella riunione, che gli organi esistenti del PE, ovvero la Commissione politica e la sottocommissione istituzionale, non erano in grado di lavorare su quel progetto, la maggioranza dei Coccodrilli individuava nella costituzione di una *Commissione ad hoc* il metodo migliore per portare avanti l'iniziativa, concordando con quanto proposto nella risoluzione elaborata da Spinelli.

Quella *Commissione ad hoc* doveva fondarsi – secondo le riflessioni del comunista De Pasquale – «sulla peculiarità politica della preparazione di una riforma istituzionale che non può ricadere sotto la competenza di nessuna esistente commissione parlamentare»⁸².

Un'ultima riflessione riguardava il supporto all'iniziativa da ricercarsi «opportunamente» all'esterno. Su quel punto si esprimevano i deputati Radoux, Scrivener e Caretoni Romagnoli, i quali sottolineavano l'importanza di un maggiore coinvolgimento sia dell'opinione pubblica che delle forze politiche nazionali all'interno e al di fuori dei Parlamenti (fra cui i movimenti europeisti) per il successo dell'iniziativa. Si trattava di studiare il modo più incisivo per coinvolgere quei soggetti prima del momento finale della ratifica⁸³.

Durante la seconda riunione maturava il consenso sul mantenimento in vita del *Club* che decideva ufficialmente di riunirsi periodicamente in occasione di tutte le sessioni plenarie dell'Assemblea a Strasburgo e di continuare i lavori sulla proposta di risoluzione approntata da Spinelli⁸⁴.

Nella riunione del 15 ottobre 1980 il gruppo tornava a discutere su quel documento, concentrando l'attenzione su alcune delle proposte suggerite dai diversi Coccodrilli.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Questo concetto veniva ripreso durante la seconda riunione anche dalla democristiana Gaiotti De Biase che, riferendosi al ruolo dei Parlamenti nazionali, dichiarava la necessità di un loro maggiore coinvolgimento anche prima del momento finale della ratifica Cfr. *Processo del verbale del 15 ottobre 1980*, (Strasburgo), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

⁸⁴ Si veda la comunicazione inviata da Spinelli ai componenti dell'intergruppo il 18 settembre 1980. In quella lettera veniva stabilita la data per la terza riunione del *Crocodile* (15 ottobre 1980). Il documento è consultabile in HAEU, Fondo AS, *ibidem*.

Come si legge nel nuovo testo⁸⁵, uno dei temi di discussione proveniva dal socialista Radoux il quale riteneva opportuno formare un gruppo di lavoro all'interno del *Club* con i rappresentanti dei gruppi politici per portare successivamente il documento alla firma dei parlamentari⁸⁶. Un'ipotesi condivisa dal francese Charles Josselin che rifletteva sulla necessità di tener conto delle «sensibilità politiche che differiscono da gruppo a gruppo, da paese a paese»⁸⁷. Per tale motivo, il democristiano Alfredo Diana suggeriva di coinvolgerli tutti, già nella stesura del testo di risoluzione, attraverso la nomina di «un responsabile per ciascun gruppo ed un gruppo di redazione formato non tanto da “indipendenti” ma da personalità rappresentanti i gruppi politici»⁸⁸.

Quelle riflessioni, tuttavia, non erano comuni a tutti, come si evince dalle dichiarazioni della belga Lizin che riteneva un «metodo paralizzante» coinvolgere i gruppi politici nell'iniziativa⁸⁹.

Un altro elemento di discussione veniva proposto da Felice Ippolito e Giorgio Ruffolo, i quali chiedevano un maggiore approfondimento, in quel documento, delle politiche relative alla piena occupazione, alla questione energetica e alla riduzione delle disparità regionali.

Secondo Ruffolo quegli obiettivi avrebbero fornito un contenuto alla forma istituzionale che si stava formulando e avrebbero potuto suscitare «ampi consensi» tra i vari gruppi. Di concerto, egli proponeva la costituzione di una commissione che, accanto a quella *ad hoc*, avrebbe riflettuto sulle differenti politiche comunitarie nella loro globalità⁹⁰.

Su questo argomento, il comunista De Pasquale, pur comprendendo le posizioni di Ruffolo, si dimostrava titubante, temendo che «la diversità delle passioni politiche sulle singole politiche comunitarie»⁹¹ avrebbe influito sull'impostazione istituzionale nell'ambito della quale era possibile avere un consenso più ampio.

Il perno centrale del dibattito di quella riunione risiedeva, tuttavia, nel confronto apertosi sulla scelta di azione del Parlamento europeo «all'interno o al di là dei trattati», un concetto ritenuto dallo stesso De Pasquale «un falso problema»:

⁸⁵ Il documento in questione riporta il vecchio testo proposto da Altiero Spinelli. Ciascun paragrafo è preceduto da una nota che indica le variazioni introdotte nel documento di lavoro del 3 settembre. Lo scritto *Club del Coccodrillo* si legge in HAEU, Fondo AS, fasc. 357.

⁸⁶ *Processo del verbale del 15 ottobre 1980*, cit., p. 1.

⁸⁷ Ivi, p. 2.

⁸⁸ Ivi, p. 4.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Le considerazioni di Giorgio Ruffolo si leggono ivi, p. 2.

⁹¹ Ivi, p. 3.

l'esplorazione delle possibilità di azione consentite attualmente dai trattati fa parte dell'attività normale del Parlamento europeo ma non risolve il problema politico di fondo, che è quello dei nuovi equilibri istituzionali, da ricercare partendo dalla legittimazione delle elezioni dirette⁹².

Una parte cospicua di partecipanti riteneva, pertanto, necessaria una riforma globale della Comunità indispensabile – come avrebbe sostenuto Dastoli – «per fare uscire il processo di integrazione europea dal vicolo cieco nel quale gli attuali equilibri istituzionali l'hanno rinchiuso»⁹³; contrariamente, una minoranza di Coccodrilli confermava l'idea di cercare nei trattati esistenti maggiori spazi di potere per l'Assemblea di Strasburgo.

È quanto sosteneva il tedesco von Wogau, il quale aveva criticato aspramente le posizioni eccessivamente formalizzate e stereotipate del *Club*⁹⁴ che impedivano azioni politiche reali da svilupparsi all'interno dei trattati: un terreno che andava «esplorato maggiormente e più attivamente»⁹⁵.

L'opinione era condivisa anche dal democristiano Müller Hermann che riteneva prematura la revisione dei trattati e più concreta la ricerca di manovre all'interno di essi, eliminando, ad esempio, eventuali distorsioni come il voto all'unanimità del Consiglio⁹⁶.

La maggioranza dei Coccodrilli, tuttavia, aveva compreso che tutte le possibilità offerte dai trattati erano state sfruttate. Eloquente in tal senso è la pagina del *Crocodile* dove vengono ripercorse le vicende del 1980 inerenti al bilancio comunitario, il potere più importante riconosciuto al Parlamento europeo dai trattati:

Cette expérience amère – scrivevano Spinelli e Ippolito – enseigne que les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire ont été suffisants pour faire comprendre l'existence d'un grave problème institutionnel non résolu, mais qu'ils ne constituent pas un levier suffisant pour faire progresser la Communauté⁹⁷.

⁹² Le considerazioni di De Pasquale si leggono *ibidem*. Nel nuovo documento di lavoro erano stati aggiunti, in effetti, due paragrafi nei quali veniva chiarito quel concetto: «Consapevole che il Parlamento a questo incarico non si arroga alcun potere, avendo avuto già dalla sua nascita, il diritto di dibattere ogni argomento da esso considerato di interesse per la Comunità; Consapevole che esso si impegna tuttavia in una azione di grande respiro politico diversa dalle azioni fin qui condotte; che di conseguenza diventa necessario formare nel suo gruppo di lavoro specificatamente incaricato di preparare e presentare le diverse opzioni istituzionali, e successivamente sulla base delle scelte fatte dall'Assemblea, di redigere e proporle i testi finali da adottare», in *Documento di lavoro "Club del Coccodrillo"*, 15 ottobre 1980, cit., p. 3.

⁹³ Dastoli, Pierucci, *Verso una costituzione*, cit., p. 41.

⁹⁴ Il deputato tedesco Von Wogau abbandonava, dopo la riunione del 15 ottobre, il Club del Coccodrillo.

⁹⁵ La riflessione di Von Wogau si legge in *Processo verbale del 15 ottobre*, cit., p. 2.

⁹⁶ *Ivi*, p. 3.

⁹⁷ *A-t-on exploité à fond les possibilités des traités ?* in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 2, dicembre 1980, p. 8.

Così, coloro i quali ritenevano opportuno sfruttare le possibilità offerte dai trattati venivano definiti dai due autori a favore «de l'immobilité politique et institutionnelle de la Communauté, ce qui équivaut à son dépérissement».

Gli interventi dei deputati che si concentravano su aspetti diversi determinavano un ritardo nella stesura finale del documento da presentare al Parlamento: una circostanza che portava, all'interno del *Club*, alla costituzione di un gruppo di redazione formato da Seefeld, Balfe, Radoux, Gaiotti De Biase, Johnson, Nord e Spinelli, che avrebbe dovuto approntare, in occasione della successiva riunione, un testo definitivo e concordato di risoluzione⁹⁸.

Lo *Steering Committee* del *Club* si riuniva, per la prima volta, il 5 novembre 1980 a Lussemburgo⁹⁹ per la redazione del documento finale che avrebbe dovuto sintetizzare le idee centrali di quell'iniziativa¹⁰⁰.

La proposta di risoluzione, approvata dal gruppo redazionale, veniva presentata durante la riunione del Coccodrillo fissata per il 19 novembre dello stesso anno.

Il nuovo testo, rispetto al precedente, si presentava breve e incisivo in tutte le sue parti. È ipotizzabile, infatti, che la decisione finale dello *Steering Committee* fosse stata quella di scindere in due parti i contenuti del primo documento: una relativa alle motivazioni del progetto, la seconda contenente il testo effettivo della risoluzione da presentare al Bureau del Parlamento europeo per la firma dei parlamentari.

È quanto emerge dal confronto dei due testi: il primo, quello discusso durante la riunione del 15 ottobre, si apriva con una breve disquisizione sui problemi relativi alle politiche della Comunità, considerazioni che venivano, nel testo conclusivo, soltanto accennate giacché quel vecchio paragrafo, poi ampliato, avrebbe costituito un ulteriore documento in supporto al progetto di risoluzione, l'*Exposé des motifs*¹⁰¹.

Ampiamente descritte nel secondo numero del Crocodile, le motivazioni si riferivano ai «problèmes économiques et politiques, intérieurs et internationaux, de consolidation et d'élargissement» che, nel corso degli anni Ottanta, erano aumentati di «nombre, dimensions, urgence»¹⁰².

⁹⁸ L'informazione è tratta dal *Processo verbale del Club del Coccodrillo* del 15 ottobre 1980, cit.

⁹⁹ È quanto si evince dalla lettera inviata da Altiero Spinelli ai membri del *Club*, il 16 ottobre 1980. Nella lettera sono contenute le informazioni in merito alla convocazione della *Steering Committee* del *Club*.

¹⁰⁰ Una testimonianza del lavoro dello *Steering Committee* emerge da un documento contenente la risoluzione con alcune correzioni manoscritte, probabilmente riportate da Richard Balfe. Si tratta del documento *Draft Resolution to be submitted after collecting the signatures of approximately 200 Member of Parliament*, in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

¹⁰¹ Il documento si trova in HAUE, Fondo AS, *ibidem*.

¹⁰² *Pourquoi cette initiative? L'exposé des motifs*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n. 2 dicembre 1980, p. 4.

Le più importanti, come scrivevano gli autori della rivista, riguardavano una *nuova politica economica globale* in grado di avviare lo SME verso una vera unione monetaria, di pensare una politica energetica comune e di mantenere una compatibilità tra politiche economiche nazionali ed europee; una *politica sociale* che garantisse un «développement harmonieux et équitable entre les régions, entre l’agriculture et l’industrie, entre l’homme et son milieu, entre hommes et femmes, entre les couches sociales»¹⁰³; una *politica Nord – Sud* in grado di consentire una crescita dei paesi in via di sviluppo nella prospettiva di un progresso dell’intera umanità; una *politica esterna* volta al raggiungimento e al mantenimento della pace, allo sviluppo della libera circolazione di uomini e beni; una *politica dell’allargamento* che mantenesse l’impegno di accogliere Spagna e Portogallo nella Comunità e, infine, una *politica fiscale* ragionevole che trasferisse «dans une proportion adéquate des ressources des budgets nationaux vers le budget communautaire, en vue de l’importance croissante des politiques communes»¹⁰⁴.

Quelle sfide richiedevano, secondo le riflessioni dei Coccodrilli, la presenza di istituzioni consolidate e forti che, in quel momento, risultavano ancora inadeguate. Di fatto, le diverse riforme istituzionali proposte nel tempo non avevano raggiunto, il più delle volte, i risultati sperati. Un esito negativo determinato dal mancato consenso democratico e dalla stesura di progetti redatti negli ambienti chiusi delle diplomazie nazionali.

Per quei motivi, il Parlamento europeo che, fin dall’origine, aveva esercitato il diritto di discutere qualsiasi argomento di interesse, sulla base della legittimità derivata dalle elezioni dirette, avrebbe dovuto assumersi il compito di proporre nuovi progetti di riforma senza richiedere che fossero altri organi istituzionali a farsene carico¹⁰⁵.

La strategia dei Coccodrilli mirava, infatti, a produrre non semplici documenti di lavoro da sottoporre a conferenze diplomatiche, ma autentiche proposte di riforma che, richiamando alla necessaria modifica dei trattati, andavano sottoposte alla ratifica da parte degli organi costituzionali dei Paesi della Comunità.

Quanto alla proposta di risoluzione elaborata dal gruppo redazionale, il testo si apriva con alcune valutazioni sul «funzionamento delle istituzioni e l’efficacia delle politiche della Comunità»¹⁰⁶, passando poi a menzionare le iniziative antecedenti presentate da

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ivi* p. 6.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Proposta di risoluzione del Club del Coccodrillo*. Il documento in questione è una bozza del documento inviato ai membri del *Club* per l’approvazione il 5 novembre 1980 (HAEU, Fondo AS, fasc. 357).

vari gruppi politici, con particolare riferimento al progetto di risoluzione formulata dal Partito popolare europeo nel settembre del 1979¹⁰⁷.

Su quest'ultimo aspetto è opportuno soffermarsi.

Già durante la seconda riunione del *Club*, in effetti, la democristiana Gaiotti De Biase aveva espressamente richiesto ai colleghi che nel testo di risoluzione fosse citato il documento parlamentare del deputato Van Aerseen¹⁰⁸, considerato dalla stessa di fondamentale importanza nel panorama di iniziative proposte dal Parlamento.

I Coccodrilli avevano riconosciuto a quell'iniziativa il merito di aver affrontato il tema istituzionale, esprimendo i problemi di procedura e l'urgenza d'azione, senza giungere, però, ai risultati sperati.

Il progetto del *Club* ricordava esplicitamente l'iniziativa del PPE pur presentando importanti elementi di divergenza su obiettivi e metodi d'azione. Questi venivano illustrati nel secondo numero del *Crocodile*.

La prima divergenza riguardava i contenuti: la risoluzione per «l'ampliamento delle basi giuridiche della Comunità europea»¹⁰⁹, presentata nel settembre del 1979 a firma di Jochen van Aerssen, Egon Klepsch, Emilio Colombo, Leo Tindemans, Maurice Simonnet, Bouke Beumer, Richie Ryan, Marc Fischbach, Heinrich Aigner, elencava gli obiettivi per la stesura di un nuovo trattato che avrebbe stabilito nuove competenze comunitarie¹¹⁰. Prerogative che, tuttavia, a giudizio dei Coccodrilli, non potevano essere definite senza un preventivo «débat complexe et bien organisé au sein du Parlement»¹¹¹. Essi, infatti, affermavano che:

le projet crocodile ne s'apesantit pas sur la question des "compétences" qui occupe au contraire une bonne partie du projet van Aerssen. La définition des nouvelles compétences communautaires, aussi bien que des formes institutionnelles, devrait, en effet, se situer à la conclusion, et non au début¹¹².

Un'altra distinzione riguardava le procedure: nel "documento Aerssen" i deputati si erano limitati «a demander au bureau de la présidence d'arrêter la procédure

¹⁰⁷ Nella risoluzione approvata il 19 novembre 1980 si legge: «ricordando che numerose iniziative sono state prese in passato da vari gruppi politici in materia di riforme istituzionali, fra le quali in particolare il progetto di risoluzione del gruppo Ppe del 27.9.1979 che chiedeva all'ufficio di Presidenza di definire la procedura necessaria per affrontare questo tema»: *Proposta di risoluzione Crocodile*, 19 novembre 1980, in HAEU, Fondo AS 357.

¹⁰⁸ Per un approfondimento si veda il *Processo verbale del Club del Coccodrillo* del 17 settembre 1980, cit. (HAEU, Fondo AS, *ibidem*).

¹⁰⁹ *Document de séance 1979-1980*, PE (doc 1-347/79), 29 settembre 1979 [PE 59.757].

¹¹⁰ Per un approfondimento sulla risoluzione si veda P. Fontaine, *Viaggio nel cuore dell'Europa 1953-2009. Storia del Gruppo Democratico-Cristiano e del Partito Popolare Europeo al Parlamento Europeo*, Racine, Bruxelles 2010, p. 187.

¹¹¹ *Le projet de résolution crocodile*, in «*Crocodile Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 2 dicembre, 1980, p. 3.

¹¹² *Ibidem*.

nécessaire”»¹¹³, mentre nella risoluzione *Crocodile* veniva indicata, con precisione, la procedura da mettere in atto:

La formation d'un groupe de travail – scrivevano gli autori della rivista – expressément chargé de préparer de manière adéquate un débat ordonne dans le Parlement, et l'engagement de soumettre le projet final, approuvé par le Parlement, a la ratification des Etats membres selon leurs propres procédures constitutionnelles, et non de l'abandonner comme document de travail aux manipulations des diplomaties nationales¹¹⁴.

La «formazione di un gruppo di lavoro», cui veniva assegnato il compito di elaborare e presentare il progetto, costituiva, dunque, secondo i Coccodrilli, lo schema procedurale vincente per l'avvio delle riforme istituzionali in seno all'Assemblea di Strasburgo.

Un'ultima analisi, presente nella *Lettera*, riguardava la dimensione politica delle due risoluzioni. Se la proposta del 1979 era stata presentata da un singolo gruppo, il PPE, circostanza che ne aveva limitato il successo, il progetto di risoluzione *Crocodile* auspicava a una condivisione più ampia, sostenuta da un folto di numero di parlamentari appartenenti a gruppi e nazionalità diverse¹¹⁵. Un'adesione libera di individui tale da favorire il consenso fra le forze politiche di tutti i paesi membri. Solo attraverso quel meccanismo l'iniziativa del *Club* poteva sperare di progredire senza suscitare reticenze e gelosie.

Per quel motivo, i Coccodrilli decidevano di apporre la propria firma a quella risoluzione seguendo il rigoroso ordine alfabetico¹¹⁶ «pour éviter tout soupçon de manipulations partisanses»¹¹⁷.

Il tema centrale della proposta risiedeva nelle parti conclusive in cui era indicato, come obiettivo immediato, la creazione di un gruppo di lavoro incaricato di studiare le riforme istituzionali da sottoporre all'esame dell'Assemblea di Strasburgo e all'attenzione degli Stati membri:

Il Parlamento europeo [...] Consapevole di impegnarsi in tal modo in un'azione di grande significato politico, diversa da quelle svolte fino ad ora, e quindi nella necessità di creare nel suo seno un gruppo di lavoro con lo specifico compito di procedere a tutte le opportune consultazioni, di preparare e presentargli le diverse opzioni

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ La decisione di organizzare le firme secondo un ordine alfabetico si legge nella postilla della proposta di risoluzione del 19 novembre 1980: «Au moment du dépôt toutes les signatures seront disposées en ordre alphabétique».

¹¹⁷ *Le projet de résolution crocodile*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n.2 dicembre, 1980, p. 3.

istituzionali e, in base alle scelte fatte dal Parlamento di redigere e di proporgli i testi definitivi da adottare;
considerando che questo gruppo di lavoro dovrebbe essere formato in modo tale da rappresentare le correnti di pensiero presenti nel Parlamento e che dovrebbe esaminare tutte le opzioni relative al futuro sviluppo della Comunità;
invita il suo Presidente e l'Ufficio di Presidenza ampliato a istituire quanto prima un tale gruppo di lavoro¹¹⁸.

Quella risoluzione, frutto di un lungo dibattito maturato nei cinque mesi successivi alla costituzione del *Club*, veniva ufficialmente approvata durante la riunione del 19 novembre.

Tra i primi firmatari figuravano i nomi di 12 socialisti italiani, tedeschi e olandesi (Ruffolo, Balfe, Van Minnen, Seeler, Colla, Pelikan, Hoff, Schwencke, Herklotz, Adam, Seefeld, Radoux), di un democristiano (Vandewiele), di 2 esponenti del Gruppo comunista e apparentati (De Pasquale e Spinelli), di 2 deputati del Gruppo liberale e democratico (Visentini e Nord), di 2 conservatori (Johnson e Prag) e di una deputata del Gruppo dei Non iscritti (Spaak)¹¹⁹. Quelle 20 firme sarebbero aumentate già nei giorni successivi grazie all'opera di persuasione di Spinelli e di alcuni Coccodrilli che avrebbero promosso una vivace campagna di adesione tra i colleghi del Parlamento. Un obiettivo già delineato nel testo presentato il 19 novembre che, nella postilla in alto, recava l'indicazione secondo cui quella proposta sarebbe stata depositata al «Bureau du Parlement européen dès que les signatures auront atteint un nombre garantissant un très large consensus»¹²⁰.

Per monitorare quell'attività veniva, di fatto, costituita una terza commissione all'interno dell'intergruppo formata dai deputati Spinelli, Lizin, Pfennig, Linde, Nord e Johnson¹²¹.

Fin da subito, l'iniziativa aveva provocato, come racconta Sergio Pistone in *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo*, «diverse prese di posizione pienamente favorevoli ad essa»¹²². Un consenso manifestato non solo da un gruppo di deputati ma anche dai movimenti europei dell'UEF e del MFE delle sezioni italiana, spagnola, tedesca, francese e britannica che avrebbero sostenuto, nei mesi successivi, l'azione del *Club*.

¹¹⁸ La risoluzione *Crocodile* si legge in, *Proposta di risoluzione*, cit., in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

¹¹⁹ L'informazione si legge in una lettera inviata ai membri del *Club* del Coccodrillo il 20 novembre 1980, in HAEU, Fondo AS, fasc. 357.

¹²⁰ La citazione è tratta da *Proposta di risoluzione Crocodile*, cit.

¹²¹ L'informazione si legge *ibidem*.

¹²² *Il Club del Coccodrillo comincia la raccolta di adesioni al proprio progetto di risoluzione* in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», sessione di novembre (17-21 novembre 1980), n. 15, p. 5.

Con l'obiettivo di creare quanto più consenso intorno alla risoluzione, i Coccodrilli guidati da Spinelli costruivano rete di rapporti, fissavano incontri per promuovere la nuova proposta di riforma istituzionale, sia tra i vari gruppi politici sia nella società civile.

Nel *Diario*, il 4 dicembre 1980 Spinelli descriveva, ad esempio, l'azione persuasiva di Stanley Johnson, «enfant terrible, impegnato a fondo per il Coccodrillo, e di Jackson, autorevole conservatore di mezza età, impegnato a metà»¹²³ per l'avvicinamento del gruppo conservatore a quell'iniziativa.

In supporto ai colleghi Leonardi e De Pasquale, il federalista romano presentava la proposta di risoluzione anche al gruppo comunista da cui si aspettava un forte sostegno.

Nel gennaio di quell'anno, dopo aver ricevuto la firma del socialista tedesco Willy Brandt, Spinelli scriveva a Enrico Berlinguer perché sull'esempio del leader tedesco dichiarasse il suo supporto al progetto del Coccodrillo¹²⁴. Una firma giunta tre giorni dopo, il 9 gennaio 1981, insieme a quelle di Fanti e Pajetta¹²⁵.

In generale il gruppo dei comunisti italiani avrebbe appoggiato «con forza» il Coccodrillo, mostrando un impegno «tutto sommato fermo e serio»¹²⁶, eccetto che per la deputata Fabrizia Baduel Glorioso e il «paleo comunista» D'Angelosante¹²⁷.

Il processo di adesione, raccontato da numerosi quotidiani e riviste, era stato graduale ma di forte impatto.

Gi autori del *Crocodile*, ad esempio, informavano i loro lettori del significativo risultato giunto in dicembre con la sottoscrizione di ben 110 deputati. Così anche nella *Nota informativa* Sergio Pistone annoverava tra le firme più autorevoli quella di Willy Brandt, di 20 giovani conservatori, di 5 giscardiani e di 5 democristiani italiani (Barbagli, Barbi, Cassamagnago, Giavazzi, Sassano)¹²⁸.

L'attività di sensibilizzazione era costante: da una parte lo *Steering Committee* del *Club* inviava lettere e inviti formali a quanti non avevano ancora aderito¹²⁹; dall'altra, gli autori del *Crocodile* utilizzavano il foglio politico per un'accesa propaganda in Parlamento.

Suggestivo è, ad esempio, un passo tratto dell'opera teatrale *Jeanne D'Arc et le Roi* di Bernard Shaw riportato nel terzo numero della *Lettera*, di cui gli autori si sarebbero serviti

¹²³ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione 4 dicembre 1980, p. 546.

¹²⁴ La *Lettera di Altiero Spinelli a Enrico Berlinguer*, datata 6 gennaio 1981 si conserva in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

¹²⁵ L'informazione è tratta da Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 9 gennaio 1981, pp. 562-563.

¹²⁶ L'informazione è tratta ivi, annotazione del 4 giugno 1981, p. 630.

¹²⁷ L'appellativo si legge *ibidem*.

¹²⁸ *Il Club del coccodrillo comincia la raccolta di adesioni al proprio progetto*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», cit.

¹²⁹ Sul punto si veda una lettera, datata 31 dicembre 1980, a firma dello *Steering Committee* del *Club* contenente l'invito a firmare la proposta di risoluzione. Il documento in questione si conserva in HAEU, Fondo AS, fasc. 357.

per rappresentare la situazione politica «così simile per certi aspetti essenziali a quella del Parlamento europeo» di allora¹³⁰.

Agli inizi di gennaio *il Coccodrillo e il suo fiume* proseguivano il cammino portando le firme da 110 a 160 (alla fine della sessione di gennaio) con l'adesione di 65 membri dell'area socialista, 25 del gruppo conservatore, 24 liberaldemocratici, 21 comunisti e indipendenti di sinistra italiani, 12 del gruppo democristiano, 6 deputati greci e tre radicali italiani¹³¹.

Le 160 firme erano state “rappresentate” nel terzo numero della *Lettera* attraverso un disegno dell'emiciclo con i relativi segni di quanti avevano firmato il progetto. Una scelta grafica utilizzata dagli autori come espediente per dimostrare come quella risoluzione fosse ormai «un'idea diffusa in tutti settori del Parlamento»¹³².

«La firma più illustre – avrebbe scritto Adriano Metz su *Paese Sera* il 4 gennaio 1981 – è quella di Willy Brandt, leader socialdemocratico tedesco. Le adesioni più inattese sono quelle dei giovani conservatori. In tutto “soci” e simpatizzanti superano ormai largamente i cento, sono quasi un terzo dei 410 deputati europei [...] Fuori del gioco, per ora restano i democristiani italiani, incerti sul da farsi»¹³³.

Tutti i gruppi del Parlamento, infatti, avevano lasciato – ad eccezione del PPE – una certa libertà di scelta poiché, come spiegavano gli autori del *Crocodile*, si trattava di impegnare persone e non gruppi in quanto tali¹³⁴.

Domandare l'adesione ai gruppi avrebbe in effetti significato il rinvio a tempo indeterminato dell'iniziativa, perché ogni gruppo avrebbe dovuto cominciare a dibattere il problema al suo interno [...] le risposte sarebbero state cacofonicamente differenti e tutto sarebbe finito miseramente. Abbiamo dunque invitato i nostri colleghi ad alzarsi e chiedere che il Parlamento cominci esso stesso a lavorare per il rinnovo della costruzione europea. Soltanto dopo una presa di coscienza del genere ed un tale impegno del Parlamento, sarebbe stato politicamente significativo un dibattito all'interno di ciascun gruppo¹³⁵.

¹³⁰ Per un approfondimento si legga *Jeanne d'Arc et le roi* in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 3, gennaio 1981, p. 6.

¹³¹ *Il Club del coccodrillo*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», sessione di gennaio (19 gennaio 1981), n. 16, p. 5.

¹³² *Les signataires «Crocodile»*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 3 gennaio 1981, p. 4.

¹³³ A. Metz, *Un coccodrillo per riformare il Parlamento europeo*, in «Paese Sera», 4 gennaio 1981 (HAEU, Fondo AS, fasc. 358).

¹³⁴ *Le reticenze del gruppo del Ppe* in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 4, marzo 1981, p. 2.

¹³⁵ *Ibidem*.

L'entusiasmo creato intorno alla proposta spingeva i Coccodrilli a presentare ufficialmente il progetto di risoluzione¹³⁶ alla Presidente del Parlamento europeo, Simone Veil, che riceveva una delegazione dei 170 firmatari il 10 febbraio del 1981. In quell'occasione l'intergruppo chiedeva ufficialmente che quella proposta fosse inserita all'ordine del giorno in una delle future sedute plenarie del Parlamento.

Sebbene l'iniziativa fosse accolta con favore da numerosi deputati, l'ostacolo più complesso da superare era costituito dal PPE il quale, a differenza di altri avrebbe aderito alla proposta come gruppo, impedendo ai suoi membri di agire secondo le proprie convinzioni.

Nel febbraio del 1981, Paola Gaiotti De Biase, deputata democristiana, riferiva ai Coccodrilli gli esiti delle discussioni in seno al Gruppo del PPE. Esiti che Spinelli riportava sul suo diario:

Gaiotti ha sostenuto che c'erano inizialmente tre vie [...] la prima era che il gruppo al completo firmasse subito. E non c'era da preoccuparsi che iniziatore fosse Spinelli [...] la seconda era che nessuno firmasse, ma che il gruppo firmasse un'analoga risoluzione propria [...] La terza e unica via che resta è fare come gli altri gruppi che, come tali, non hanno preso posizione, ma hanno lasciato ciascuno libero di firmare¹³⁷.

L'atteggiamento reticente del Partito popolare europeo veniva descritto, con un certo rammarico, dai deputati Spinelli e Ippolito, nelle pagine del foglio politico:

Questo gruppo ha deciso che esso non avrebbe agito come gli altri, ma che avrebbe aderito, o non avrebbe aderito come tale. Esso ha così sviluppato nel suo interno e con il Club un dibattito, durato alcuni mesi, nel corso del quale ha potuto constatare che il numero delle adesioni cresceva; che all'interno del gruppo qualcuno non aveva avuto la pazienza di aspettare e aveva firmato [...] Si sarebbe potuto credere che una risoluzione come quella del coccodrillo avrebbe suscitato minori resistenze nel loro gruppo che in qualunque altro, perché il partito popolare europeo si considera il più omogeneo in materia europea, specialmente se istituzionale [...] Ma posti di fronte alla sfida di cominciare ad agire, essi si sono rivelati in realtà divisi come gli altri, fra coloro che sono pronti a cominciare e coloro che non sono pronti che a fare professione di fede ma desiderano rinviare l'azione e nel frattempo, attendere e sfruttare a pieno le possibilità offerte dai trattati¹³⁸.

¹³⁶ Si tratta della *proposta di risoluzione sulla creazione di una Commissione ad hoc incaricata di fare delle proposte sullo stato e sull'evoluzione della Comunità* presentata da Abens e colleghi. Documenti di seduta 6 febbraio 1981 (1-889/80) PE71.671.

¹³⁷ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 5 febbraio 1981, p. 576.

¹³⁸ Ivi, p. 3.

Secondo quanto emerso dalle riflessioni di alcuni storici i motivi dell'iniziale opposizione del PPE vanno ricercati tanto nella procedura scelta dal *Club* per l'avvio della riforma istituzionale che nella proposta di revisione dei trattati¹³⁹.

La costituzione di una nuova Commissione, «incaricata di studiare il mezzo migliore di imporre ai governi nazionali un “Centro europeo di capacità governativa”¹⁴⁰, avrebbe svuotato del proprio ruolo la Commissione affari politici già esistente in Parlamento, mentre gli obiettivi dell'iniziativa avrebbero imposto una visione più “coraggiosa” rispetto ai trattati esistenti.

L'iniziativa dei Coccodrilli non aveva di certo incontrato il favore di tutti i gruppi politici: tuttavia, le reticenze del Partito popolare europeo avrebbero costituito una vera “questione istituzionale”, un “conflitto d'opinione” all'interno del quale il *Club*, come attore principale di quell'azione parlamentare, avrebbe chiesto di “esistere politicamente”.

L'opera di persuasione e il confronto politico intercorso tra *Club* e PPE sono documentabili grazie al carteggio tra Spinelli e i leader di quel gruppo che, decidendo per una linea comune¹⁴¹, avrebbero vincolato i membri a una “disciplina” di partito.

Quanto emerso dalle carte d'archivio dimostra, però, che alcuni deputati contrariamente a quanto indicato, decidevano di aderire ugualmente all'iniziativa, come dimostra il caso dell'italiana Gaiotti De Biase, principale interlocutrice tra *Club* e democristiani.

Nel *Diario*¹⁴², Spinelli racconta di aver avuto un incontro con Giulio Andreotti durante il quale avrebbe invocato l'aiuto del leader italiano per convincere il segretario della Democrazia cristiana, Flaminio Piccoli, a firmare il progetto. Sostegno che sarebbe tardato ad arrivare, come testimonia la lettera inviata al deputato della DC il 2 gennaio 1981.

In quel carteggio il federalista dichiarava “assurda” la mancata adesione del partito di De Gasperi all'iniziativa del *Club*, giacché «sulla carta» quel gruppo presentava «il programma più avanzato in materia istituzionale».

I democristiani italiani avevano criticato il fatto che fosse un ex comunista a prendere l'iniziativa circa l'importante tema della riforma istituzionale e, pertanto, si appellavano

¹³⁹ Sul punto, si veda quanto sostenuto da Pasquinucci, *Europeismo e democrazia*, cit., p. 332. Per un approfondimento sul gruppo del PPE, si veda L. Bardi, W. Gagatsek, C. Germond, K. Johansson, W. Kaiser, S. Sassano, *The European Ambition: The Group of the European People's Party and European Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2020.

¹⁴⁰ Patruno, *Un coccodrillo tutto politico*, in «La Stampa», cit.

¹⁴¹ Preda, *Il Parlamento europeo eletto*, cit., p. 5.

¹⁴² Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 23 novembre 1980, pp. 541-542.

alla paternità politica di quel progetto, «nata a sinistra, addirittura per iniziativa di un membro del Gruppo comunisti e Apparentati»¹⁴³, per tardare il loro sostegno.

Spinelli, tuttavia, rispondeva affermando che

Tutti sanno [...] ed hanno constatato nella mia condotta [...] che sono e continuo ad essere un federalista europeo, lo stesso che ha nel passato collaborato con De Gasperi e poi con Nenni, senza essere DC ne PSI. Le speciosità dell'argomento è tale che, come puoi vedere, né socialdemocratici tedeschi, né conservatori inglesi, né liberali, hanno esitato ad aderire¹⁴⁴.

La seconda ragione di resistenza era da attribuire alle richieste contenute nella proposta di risoluzione: la costituzione di una *Commissione ad hoc*, che Spinelli perorava ricorrendo all'esempio della Commissione Ruini, e la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali di un vero progetto di riforma piuttosto che di un documento di lavoro da consegnare alle diplomazie:

Si dice – scriveva il leader dei Coccodrilli – che il lavoro costituente dovrebbe essere fatto dalla Commissione politica, in particolare dalla sottocommissione istituzionale nel suo seno. Ma la Commissione politica è carica di mille altre cose da fare, e basta leggere i suoi ordini del giorno per capire che mai più potrebbe svolgere con continuità un lavoro equivalente a quello compiuto dalla Commissione Ruini nella nostra Costituente¹⁴⁵.

In quella lettera, del resto, Spinelli definiva la sottocommissione istituzionale «una cosa meschinella»¹⁴⁶, incapace, per la sua composizione, di proporre valide proposte di riforma: «Il gruppo di lavoro costituzionale dovrebbe invece essere costituito oculatamente con le migliori teste di ogni singolo gruppo»¹⁴⁷.

«Fondamentale», invece, a suo giudizio, era elaborare dei progetti da inviare ai Parlamenti nazionali per la ratifica poiché «se la cosa va in mano ai diplomatici, tutto sarà perduto, e la montagna partorirà ancora un altro topolino intergovernativo»¹⁴⁸.

La firma di Piccoli e dell'intera DC avrebbe certamente rappresentato un passaggio importante per il successo del progetto *Crocodile* ma, più significativamente, avrebbe indicato «prima di ogni discussione che la maggioranza del Parlamento vuole che si cominci a lavorare nel senso costituente»¹⁴⁹.

¹⁴³ La *Lettera di Altiero Spinelli a Flaminio Piccoli* (Roma, datata 2 gennaio 1981), è conservata in HAEU, AS, fasc. 37 *Articles, interventions et correspondance sur le "Club du Crocodile" et la commission* (= 37).

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Con estrema speranza, Spinelli inviava anche al capogruppo Egon Klepsch (CDU) una lunga lettera per stabilire una più stretta collaborazione, chiedendo espressamente di rimuovere tutti gli ostacoli posti per la firma di quella risoluzione.

La lunga riflessione del federalista seguiva lo schema già utilizzato nella lettera inviata a Piccoli, con lo scopo di dare una risposta alle preoccupazioni formulate dal PPE in merito al progetto elaborato e manovrato, a loro giudizio, dalla sinistra e dai comunisti.

Anche in quel documento, pertanto, Spinelli avrebbe confermato il suo disinteresse per i partiti a favore, invece, di una *europäische Politik*, spiegando che la risoluzione *Crocodile* rappresentava l'iniziativa «di nessuna fazione»¹⁵⁰ attorno alla quale si erano riuniti Gaiotti De Biase, Lücker, von Wogau, Visentini, Nord, Balfe, Leonardi, Johnson e Key.

Il problema della costituzione di una *Commissione ad hoc* veniva ampiamente affrontato dal leader del Coccodrillo, in termini pratici: egli, infatti, era convinto che la complessità della preparazione, delle relazioni intermedie e del dibattito richiedesse un impegno a tempo pieno per il gruppo di lavoro e i suoi relatori. Una costanza che, certamente, non poteva mantenersi

Wie würde der Politische Ausschuss das machen können, mit all den Fragen, die er zu behandel'n hat?

Und der jetzige institutionelle Ausschuss ist nicht nur zu klein für diese Arbeit, sondern würde auch für eine viel begrenztere Aufgabe gebildet, d.h. für die Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Palament und den anderen Institutionen¹⁵¹.

La motivazione era, tuttavia, più profonda e politica:

Wenn das Parlament die Resolution annimmt, bedeutet das, dass es ein neues, wichtiges Feld seiner Tätigkeit öffnet, und dass es daher eine neue, sehr konzentriert Werkstätte gründet, um eine Arbeit vorzubereiten, die jenseits jeder Routine sein muss¹⁵².

In merito alla revisione dei trattati, il PPE affermava che la strada più giusta da percorrere fosse la procedura stabilita dall'art. 236 del Trattato di Roma in cui si sanciva che la redazione del testo spettasse al Consiglio, vale a dire, secondo i Coccodrilli, alla

¹⁵⁰ La lettera di Altiero Spinelli a Egon Klepsch, Roma 2 gennaio 1981, è conservata in HAEU, AS, fasc. 37.

¹⁵¹ *Ibidem*: «Come potrebbe farlo la Commissione politica, con tutti i problemi che deve affrontare? E l'attuale sottocommissione istituzionale non solo è troppo piccola per questo lavoro, ma è stato anche formato per un compito molto più limitato, ovvero migliorare le relazioni tra il Parlamento e le altre istituzioni».

¹⁵² *Ibidem*: «Se il Parlamento approva la risoluzione, significa che sta aprendo un nuovo e importante campo di attività e che sta quindi istituendo un nuovo laboratorio molto concentrato per preparare un lavoro che deve essere al di là di qualsiasi routine».

diplomazia che lavorava per i ministri. L'intergruppo, invece, proponeva una procedura diversa:

Unsere Prozedur setzt die Ausarbeitung in die Hände des Parlaments, d.h. einer Körperanwesend, wo alle politischen Strömungen der Mitgliedsstaaten anwesend sind, aber wo die Formation der Meinungen die nationalen Grenzen überschreitet und überschneidet¹⁵³.

Una procedura che riconosceva al Parlamento europeo il compito di discutere le «leggi fondamentali», ovvero i trattati, come avveniva nelle «assemblee popolari»:

Wir sollen diese zweite Prozedur annehmen, einerseits weil die Reformen jedenfalls Grundgesetze sein werden und in unseren Demokratien werden die Grundgesetze in Volkvertretungen und nicht in diplomatischen Kreisen debattiert und angenommen; andererseits weil die europäischen Chance im Parlament ziemlich gross sind, in einer diplomatischen Konferenz jedoch ausserordentlich winzig¹⁵⁴.

In supporto all'opera di persuasione attuata dai Coccodrilli per l'adesione del PPE, i federalisti organizzavano atti di pressione sui vertici democristiani sia a Brescia, dove erano stati esposti manifesti contro Mario Pedini, forte sostenitore del deputato Mariano Rumor - contrario alla costituzione di una Commissione istituzionale - sia a Vicenza, dove Mario Albertini, Presidente del MFE, e Mariano Rumor si incontravano per discutere sulle possibili soluzioni di convergenza¹⁵⁵.

Le ragioni fondamentali dell'esercizio costituente venivano spiegate ai membri del PPE, e ribadite all'intera assise parlamentare, nel *Crocodile* pubblicato nel giugno del 1981.

La prima pagina di quel numero si apriva simbolicamente con una celebre citazione dal *Principe* di Machiavelli per sottolineare le difficoltà poste ai Coccodrilli, «lo introduttore di ordini buoni», dai membri del PPE, e più in generale, da tutti quelli che «delli ordini vecchi fanno bene e dai difensori che delli ordini nuovi farebbero bene»¹⁵⁶.

La lunga "invettiva" al PPE, scritta sotto forma di lettera e preceduta da una breve introduzione sui motivi che avevano spinto l'autore (probabilmente Spinelli) a elaborare

¹⁵³ *Ibidem*: «La nostra procedura mette la stesura nelle mani del Parlamento, cioè di un organo presente, ma dove la formazione degli Stati membri attraversa e si sovrappone ai confini nazionali».

¹⁵⁴ *Ibidem*: «Dovremmo adottare questa seconda procedura, da un lato perché le riforme sono comunque fondamentali e nelle nostre democrazie le leggi fondamentali vengono discusse e adottate nelle assemblee popolari e non nei circoli diplomatici; dall'altro perché le possibilità europee sono abbastanza grandi in Parlamento, ma estremamente ridotte in una conferenza diplomatica».

¹⁵⁵ Cfr Preda, *Il Parlamento europeo eletto*, cit.

¹⁵⁶ *Machiavel nous parle*, in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 5, giugno 1981, p. 1.

quel testo¹⁵⁷, era composta di cinque tesi sulle quali gli autori chiedevano ai deputati incerti di meditare per giungere a una scelta ragionata e consapevole.

Nella prima tesi¹⁵⁸ si dimostrava l'interdipendenza delle due proposte di risoluzione, quella Van Aerssen e quella *Crocodile*. Come già sottolineato, esse costituivano la prosecuzione l'una dell'altra, sebbene nel progetto dell'intergruppo non fosse stato indicato il contenuto del nuovo trattato:

Se la risoluzione per la commissione ad hoc non parla del contenuto di questo nuovo trattato non è perché ignora il problema, ma perché questo contenuto non può nascere che dalla convergenza di forte maggioranze nel Parlamento. La lista Van Aerssen è senz'altro il primo contributo importante al dibattito che si aprirà, ma non conviene che sia introdotta in un testo che chiede l'istituzione di una procedura. Chi ha firmato la risoluzione Van Aerssen non può non riconoscersi nella risoluzione per la commissione ad hoc¹⁵⁹.

Con la seconda tesi, l'autore invitava a meditare sul ruolo del Parlamento europeo, cui i Coccodrilli avevano affidato l'autorevole compito di proporre le riforme necessarie:

Ventinue anni dopo la nascita della sua prima incarnazione (la CECA) [...] la Comunità ha bisogno di riforma delle proprie istituzioni e competenze. Le proposte legate alla politica dei piccoli passi, all'esame della Commissione politica del Parlamento europeo, non toccano e non potevano toccare il problema centrale della crisi costituzionale della Comunità, che si può riassumere in questo modo: la comunità ha bisogno di essere governata e non ha un vero governo; ha bisogno di vere leggi e non ha un potere legislativo vero e proprio, ha bisogno di partecipazione popolare intorno alle sue iniziative e non ha meccanismi politici che le permettano di sviluppare con continuità le sue iniziative.

Se il parlamento non si assume urgentemente il compito di proporre le riforme necessarie [...] è praticamente sicuro che il tema della riforma sarà proposto nei prossimi mesi da qualche governo, che sarà elaborato dalle diplomazie. In tal caso il Parlamento eletto dei cittadini della Comunità avrà perso per sempre l'iniziativa, e tutto quel che potrà ottenere sarà di essere consultato con arroganza dalle diplomazie, e di dare umilmente delle opinioni¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Nell'introduzione si legge «So bene che l'intervento di un deputato nei dibattiti interni di un gruppo che non è il suo non rientra nelle abitudini parlamentari. Ma le responsabilità che il Parlamento europeo dovrebbe assumere nei riguardi della riforma costituzionale della nostra Comunità è uno dei problemi che producono rotture politiche diverse da quelle tradizionali»: *ivi*, p. 2.

¹⁵⁸ I tesi: «Il progetto di risoluzione sulla creazione di una commissione ad hoc incaricata di fare delle proposte sullo stato e l'evoluzione della Comunità nasce dalla stessa esigenza che ha generato la risoluzione Van Aerssen e dà risposta appropriata al problema di procedura sollevato dalla risoluzione Van Aerssen»: *ivi*, p. 3.

¹⁵⁹ *5 thèses pour le PPE*, in «*Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen*», n. 5, giugno 1981, p. 3.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

Un ulteriore punto, il terzo, esortava i membri del PPE a riflettere sull'impatto politico dell'iniziativa tanto nell'opinione pubblica quanto nei governi. Per tale motivo, i Coccodrilli speravano di ottenere l'adesione dalla maggioranza dell'Assemblea:

Se ci aggiungerete tutto il peso della vostra adesione, realizzerete il principio evangelico secondo il quale gli ultimi saranno i primi, e la forza di coinvolgimento di una tale maggioranza farebbe aumentare ancora la proporzione dei voti favorevoli ¹⁶¹.

Nel quarto punto veniva ripresa un'argomentazione già ampiamente trattata nella corrispondenza epistolare tra Spinelli, Piccoli e Klepsch, in merito alla procedura sancita dall'art. 236 del Trattato di Roma:

Il fatto che l'art. 236 del Trattato di Roma contenga una certa procedura di revisione non esclude del tutto che i Trattati possono essere modificati anche con un'altra procedura purché il principio fondamentale del diritto internazionale sia rispettato [...] ma non sta scritto da nessuna parte che il testo da approvare debba essere preparato da una conferenza intergovernativa [...] niente impedisce logicamente e giuridicamente che la preparazione e la redazione di un progetto di trattato siano fatte da un'altra istanza[...] Inoltre, visti tutti gli impegni presi e non rispettati dai governi [...] seguire la procedura dell'art. 236 significa rinunciare alla riforma nel momento stesso in cui la si chiede¹⁶².

Quel ragionamento, in cui si faceva riferimento alle mancate riforme istituzionali¹⁶³, veniva supportato da un'altra riflessione (riguardante la Costituzione degli Stati Uniti, ratificata dagli Stati ma redatta dalla Conferenza di Philadelphia, la Costituzione della Svizzera del 1847, approvata dai Cantoni ma preparata dalla Dieta confederale), di cui l'autore si serviva per sottolineare che, anche le assemblee popolari, in quanto legittimamente rappresentative, potevano approntare il testo di un trattato che sarebbe stato, successivamente, ratificato dagli Stati membri.

La quinta tesi, infine, conteneva alcune indicazioni circa gli strumenti di lavoro di cui il Parlamento avrebbe dovuto dotarsi per «assumere con efficacia ed autorità il tema della riforma istituzionale», ovvero la costituzione di una *Commissione ad hoc* «il cui unico mandato sia la preparazione delle proposte da sottoporre all'approvazione del Parlamento»:

Non si tratterà di incaricare una commissione o sottocommissione qualsiasi fra quelle che esistono già [...] si tratterà di comporre un gruppo di lavoro. I gruppi

¹⁶¹ Ivi, p. 4.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Si riferisce alle mancate riforme istituzionali a partire dalla Comunità politica del 1952, dell'Unione politica in cui si faceva riferimento del 1972, al Piano Werner del 1973.

dovrebbero metterci le loro migliori teste politico-istituzionali. Dobbiamo sapere che non solo i partigiani dell'unificazione europea saranno presenti, ma anche i suoi avversari¹⁶⁴.

Quella riflessione non si esauriva con le indicazioni circa la composizione della futura Commissione, dal momento che Spinelli ne illustrava i presunti compiti e il metodo di lavoro che la stessa avrebbe dovuto seguire¹⁶⁵.

Il problema, in effetti, era stato affrontato dai Coccodrilli durante la riunione del 17 giugno 1981 sulla base di un documento di lavoro riservato¹⁶⁶. In quel testo venivano elaborate le idee fondamentali concernenti il lavoro della *Commissione ad hoc* da discutere durante il dibattito di luglio in cui sarebbe stato finalmente presentato il progetto di risoluzione.

Le idee preliminari, contenute del *Documento di lavoro n° 1 per il Club del Coccodrillo*¹⁶⁷, avrebbero costituito, come vedremo, gli elementi effettivi del metodo di lavoro utilizzato dalla *Commissione ad hoc* del 1982.

Secondo le riflessioni dei Coccodrilli, il primo compito del gruppo sarebbe stato quello di raccogliere una serie di proposte elaborate in passato dai governi, dai deputati o da altre istituzioni con lo scopo di dimostrare che «l'idea della necessità del passaggio ad una Comunità politica reale non è un problema nuovo i cui termini siano da scoprire oggi per la prima volta»¹⁶⁸.

Parallelamente, il gruppo avrebbe dovuto analizzare «lo sviluppo istituzionale che ha modificato il rapporto fra le istituzioni come è definito nei trattati»¹⁶⁹. Cambiamenti che, secondo il giudizio del *Club*, erano stati in parte accettati e che in parte avevano prodotto «contestazioni interistituzionali»¹⁷⁰.

L'insieme di quelle ricerche e riflessioni doveva poi essere raccolto in un documento (che veniva definito *Libro bianco*) che a sua volta, avrebbe costituito il testo preliminare

¹⁶⁴ 5 thèses pour le PPE, cit. p. 5.

¹⁶⁵ «La commissione ad hoc dovrebbe riunire e discutere tutte le ipotesi e tentativi di riforme istituzionali fatti dalla Commissione, dal Parlamento o dai governi (partendo dall'Assemblea ad hoc, passando per il Piano Fouchet fino al rapporto Tindemans) e elaborare anche grandi opzioni di fondo, che si ridurranno essenzialmente all'alternativa se si debba sviluppare il momento sopranazionale o quello intergovernativo o una combinazione di essi. Dovrà allora proporre al parlamento in seduta plenaria e dopo un dibattito largo e approfondito la scelta fra le diverse opzioni [...] sulla base di questa scelta dovrà definire i grandi capitoli riguardanti le competenze e le istituzioni, nominare per ognuno di essi un relatore per dibattere e coordinare sotto forma di risoluzione una serie di temi da proporre al dibattito e al voto dell'Assemblea» (*ibidem*).

¹⁶⁶ Già durante la riunione del *Club* dell'11 marzo 1981 i deputati più giovani (Lizin, Hänsch, Hoff, Johnson, Jackson) proponevano di riflettere sui possibili compiti della Commissione istituzionale. L'informazione è tratta da Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione dell'11 marzo 1981, p. 598.

¹⁶⁷ Il documento in questione si trova in HAEU, Fondo AS, fasc. 37.

¹⁶⁸ *Documento di lavoro n°1 per il Club del Coccodrillo*, cit.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

sulla base del quale un relatore prescelto avrebbe analizzato alcune questioni e preparato un rapporto¹⁷¹.

Quali questioni? Innanzitutto «le procedure adoperate per elaborare progetti [...] e le implicazioni e conseguenze di ciascuna procedura»; in secondo luogo «gli allargamenti di competenze proposti e le procedure proposte per introdurre eventuali nuove competenze», poi «le riforme istituzionali proposte allo scopo di mettere in grado la Comunità di trattare meglio i problemi in cui essa è già competente»; infine «le procedure di ratifica proposte da o implicite in ciascun progetto»¹⁷².

Nei paragrafi 7, 8, 9 di quel documento venivano affrontate, invece, alcune riflessioni in merito ai possibili sviluppi dell'Europa, al compromesso tra la via comunitaria e quella intergovernativa all'origine del processo d'integrazione (in cui erano analizzati sviluppi, limiti, contraddizioni e nuovo ruolo dell'Assemblea) e alla richiesta del Parlamento di dibattere in plenaria sul quel primo rapporto e approvare una risoluzione che avrebbe precisato un'ulteriore mandato alla *Commissione ad hoc*, incaricandola di proseguire i lavori sulla base delle scelte approvate¹⁷³.

«In tal modo – concludevano i Coccodrilli – si deciderebbe se nel Parlamento europeo esiste una maggioranza ferma in favore del sovranazionale o dell'intergovernamentale»¹⁷⁴.

È ipotizzabile che la quinta delle *tesi per il PPE*, pubblicata nel *Crocodile* del 1981, sia stata redatta cronologicamente prima della stesura del *Documento n° 1*: seppur stilisticamente differenti, infatti, i testi coincidono nei contenuti.

L'atteggiamento del PPE si sarebbe mantenuto tendenzialmente ostile fino alla vigilia della discussione in aula del progetto di risoluzione. Una testimonianza che emerge anche dalla lettura del *Diario*, in cui Spinelli annotava il comportamento della DC, della CDU tedesca e i tentavi di singoli (Gaiotti De Biase, Lima, Travagliani, Wittgenstern) per un cambio di passo del gruppo.

In quelle annotazioni si legge dell'incontro tra Spinelli, Klepsch e Jonker, durante il quale i rappresentanti del PPE proponevano di preparare «un progetto di decisione» per chiedere la definitiva adesione dei membri alla risoluzione del Coccodrillo (risoluzione che in maggio aveva raggiunto l'appoggio di 177 deputati) a condizione che la *Commissione ad hoc* venisse costituita solo in dicembre e nel frattempo, nell'ambito della

¹⁷¹ Cfr. i punti a, b, c, d del paragrafo 6 del *Documento di lavoro n. 1*, cit.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*

Commissione politica o di un'apposita sottocommissione, sarebbe stato predisposto il successivo lavoro¹⁷⁵.

La discussione veniva rimandata e, il 15 giugno, Klepsch tornava a proporre un ulteriore emendamento, chiedendo che la Commissione costituzionale fosse composta da alcuni rappresentanti della Commissione politica. Suggerimento che Spinelli accettava solo a condizione che il gruppo fosse istituito in tempi brevi¹⁷⁶.

Le modifiche al progetto Abens formulate dalla DC sembravano moltiplicarsi allo scopo – avrebbe affermato Spinelli – «di sabotare l'odg di luglio»¹⁷⁷.

È quanto emerge, anche, dalla lettera inviata al democristiano tedesco Erik Blumenfeld in cui il federalista romano si esprimeva sulle manovre della CDU, riferendosi anche ai due emendamenti proposti da Klepsch e Jonker:

Tout en ne comprenant pas les raisons de cette sorte de “fusée à deux étages”, nous aurions été disposés à prendre en considération son acceptation. Le projet que vous êtes en train de préparer, et que tu as eu l'amabilité de me montrer, ne correspond point du tout à cela. En premier lieu il ne s'agit pas d'un amendement, mais d'une résolution alternative. En deuxième lieu elle ne décide pas de mettre sur pied les instruments parlementaires et les procédures nécessaires pour commencer à travailler, mais charge la Commission politique d'étudier et de proposer procédures et instruments, c.a. elle renvoie toute décision opérationnelle¹⁷⁸.

Solo nel giugno del 1981, durante le giornate di studio di Aquisgrana, si registrava una timida apertura del PPE.

Il nuovo orientamento guardava all'adozione di una strategia differente che lo studioso Fontaine ha indicato con il nome di *duplice strategia*. L'azione sarebbe stata condotta su due direttive, quella pragmatica-progressiva, legata alla politica dei piccoli passi e rivolta al miglioramento dei rapporti tra gli organi istituzionali della CEE, e quella costituente-federalista, su cui basare una riforma dei trattati¹⁷⁹.

Pur non rinunciando del tutto alla tradizionale strategia dei piccoli passi, il nuovo atteggiamento del PPE faceva sperare in un timido compromesso.

L'iter del progetto Abens era stato, del resto, un percorso lungo e non privo di ostacoli se ben si comprende che dalla prima presentazione formale alla Presidenza del Parlamento europeo, l'11 febbraio 1981, sarebbero passati circa due mesi per

¹⁷⁵ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 13 maggio 1981, p. 622.

¹⁷⁶ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 15 giugno 1981, p. 633.

¹⁷⁷ Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 18 giugno 1981, pp. 637-638.

¹⁷⁸ La *Lettera di Altiero Spinelli a Erik Blumenfeld* (18 juin 1981), si legge in HAEU, Fondo AS, fasc. 37.

¹⁷⁹ Cfr. Fontaine, *Viaggio nel cuore dell'Europa*, cit., pp. 187-188.

l'inserimento del progetto all'ordine del giorno e circa sei mesi per l'effettiva discussione in plenaria.

Un processo lento che dipendeva sostanzialmente dal sostegno all'iniziativa del *Club* da parte del PPE e dei capigruppo che, in diverse occasioni, avevano tentato di rallentare il cammino.

Quest'ultimi, di fatto, il 19 febbraio 1981, proponevano di rinviare a dicembre tutto l'insieme delle proposte sulle commissioni rimandando, pertanto, anche la discussione sulla richiesta del Coccodrillo. Una richiesta che avrebbe compromesso il successo dell'iniziativa, come avrebbero ricordato Spinelli e Ippolito sulle pagine della *Lettera*:

Ancora una volta, questo sarebbe un modo per cercare di sabotare l'iniziativa. Non facciamoci illusioni. Quasi tutti i membri del Parlamento europeo sono divisi nel loro animo fra il desiderio di intraprendere qualcosa di importante e di necessario per l'Europa e quello di rassegnarsi alla routine dell'esercizio delle loro competenze [...] Lasciar passare tutto il 1981 senza far nulla, significa puntare sulla vittoria della rassegnazione. Nella storia di qualsiasi comunità umana, ci sono lunghi periodi nei quali si può andare avanti lungo un solco già tracciato. Di tanto in tanto sorge la possibilità di uscire dal solco, di tracciarne uno nuovo, di intraprendere.

Questi momenti privilegiati della storia dove intraprendere significa determinare l'avvenire per sé, per i propri concittadini, per le generazioni future, durano normalmente molto poco. Guai a coloro che sono passati accanto a tali occasioni e non hanno saputo o voluto coglierle. Il Parlamento eletto ha ancora la forza di intraprendere, anche se ha perduto già una parte del suo slancio. L'avrà ancora alla fine dell'anno?¹⁸⁰

Vane le richieste di aiuto che Spinelli avrebbe rivolto al leader dei liberali Bangemann il quale, pur mostrando un atteggiamento propositivo, durante la riunione del Bureau della Presidenza allargata (10 marzo 1981), proponeva che la risoluzione fosse discussa e votata in aprile e che la Commissione fosse istituita solo successivamente (a dicembre).

In quell'occasione il federalista si batteva perché la discussione fosse inserita nella seduta di aprile, ottenendo dalla Presidente Veil una proposta per il mese di maggio¹⁸¹.

Solo il 7 aprile il Bureau de Presidence, «après maintes hésitations et renvois», inseriva ufficialmente la discussione all'ordine del giorno della sessione di giugno.

In realtà, la discussione sarebbe slittata a luglio a causa del carico di lavoro del Parlamento come avrebbe ricordato Spinelli nel suo *Diario*¹⁸².

¹⁸⁰ *Rinvviare la decisione a dicembre?*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 4, marzo 1981, p. 5.

¹⁸¹ In quell'occasione Spinelli scriveva: «Ho l'impressione di battermi contro un muro di caucciù che cede se premuto e che poi torna tale e quale era prima. Mi chiedo se questo Parlamento saprà mai levarsi a livello di tensione politica, cui vorrei portarlo», Spinelli, *Diario*, III, cit., annotazione del 10 marzo 1981, p. 597.

¹⁸² Fanti e Cassanmagnago Cerretti dicono che nella riunione del bureau allargato finalmente la risoluzione Coccodrillo è stata inserita all'odg. di luglio»: ivi, annotazione del 16 giugno 1981, pp. 596-597.

L'ostruzionismo, però, non cessava giacché, solo nove giorni dopo, Egon Klepsch e Mariano Rumor proponevano di iscrivere la risoluzione *Crocodile* all'ordine del giorno della sessione di luglio solo se fosse stata chiesta e votata l'urgenza¹⁸³. Klepsch aggiungeva, inoltre, l'ipotesi di separare la risoluzione *Crocodile* dal resto delle discussioni inerenti alle questioni istituzionali, suscitando l'avversione di Scott-Hopinks e Bangemann, che avrebbero duramente difeso il Coccodrillo¹⁸⁴.

Dal mese di giugno fino alla vigilia del dibattito in aula, il progetto del *Club* subiva un insieme di modifiche, frutto dei numerosi negoziati tra i diversi gruppi parlamentari. Nel suo *Diario*, Spinelli ricordava, ad esempio, le mozioni avanzate dai socialisti e presentate dalla deputata Katerina Focke.

I socialisti, tendenzialmente poco inclini ai temi istituzionali (Spinelli parlava di una dannosa idiosincrasia verso quelle tematiche), ritenendo superfluo l'aggettivo istituzionale (la definizione dei compiti e delle «strutture europee» era, a loro giudizio, una conseguenza della riforma proposta), ne chiedevano l'abrogazione¹⁸⁵. Richiesta che, secondo i Coccodrilli, non poteva accettarsi¹⁸⁶.

Quanto alla DC, l'emendamento presentato dai deputati Blumenfeld, Cassanmagnago Cerretti, Van Aerssen e Jonker disponeva la stesura di un nuovo trattato da parte di una commissione permanente da convocare a dicembre, che avrebbe assunto anche il compito degli *aménagements* istituzionali. Una proposta che Spinelli considerava accettabile, sebbene fosse venuta meno l'idea di costituire subito una *Commissione ad hoc*¹⁸⁷.

Quell'emendamento, però, non veniva accolto dai socialisti che, alla vigilia del dibattito, tornavano a chiedere, rappresentati dai deputati Focke e Hänsch, ulteriori modifiche: una inerente ai contenuti del nuovo trattato, l'altra relativa agli *eménagements* istituzionali che sarebbero rimasti – diversamente da quanto proposto dalla DC – tra le competenze della Commissione politica.

Gli ultimi accordi venivano definiti poco prima del dibattito in aula quando Spinelli riuniva i socialisti Focke e Hänsch, Blumenfeld per la DC e Johnson in rappresentanza dei conservatori:

Alle quattro incontro nel mio ufficio. Passiamo in rassegna gli emendamenti.
I socialisti accettano una mia variante ad un loro emendamento. Poi comincio
la discussione sull'emendamento DC. Blumenfeld vede che la resistenza

¹⁸³ Richiesta che veniva respinta dalla Presidente Veil. L'informazione si legge ivi, annotazione del 25 giugno 1981, p. 640.

¹⁸⁴ L'informazione si legge *ibidem*.

¹⁸⁵ Per un approfondimento si legga Dastoli, *L'azione del Club del Coccodrillo*, cit., pp. 560-564.

¹⁸⁶ L'informazione è tratta da Spinelli, *Diario*, cit., annotazione del 4 luglio 1981, p. 643.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

viene dal grosso gruppo socialista e si impegna a chiedere alla riunione del suo gruppo che le richieste socialiste siano accettate. Johnson informerà i conservatori dell'accordo.

In sostanza, sei gruppi fra stasera e domattina, enteérineront cet accord, avrò ottenuto tutto quel che avevo chiesto e nella forma che avevo proposto a Blumenfeld alla vigilia del deposito della risoluzione perla riforma¹⁸⁸.

Dopo otto mesi di approfondimenti, aggiustamenti, limiti e ostacoli superati, la discussione sulla proposta di risoluzione di *M. Abens e consorts, concernant la création d'une commission ad hoc chargée de présenter des propositions sur l'état et sur l'évolution de la Communauté*¹⁸⁹, più comunemente conosciuta con il nome di risoluzione *Crocodile*, veniva ufficialmente presentata in Assemblea il 7 luglio 1981.

La relazione veniva affidata a Spinelli, leader dei Coccodrilli e padre di quella proposta:

Signora presidente, a nome di 180 colleghi, diversi per orientamento politico e per origine nazionale, chiedo a questa Assemblea di approvare la risoluzione che porta il titolo: "creazione di una commissione ad hoc incaricata di fare delle proposte sullo stato e sull'evoluzione della Comunità".

La richiesta non nasce da un moto impulsivo di irritazione per le difficoltà, fra le quali si dibatte la comunità, non è stata improvvisata perché dal momento in cui i deputati del Club del Coccodrillo hanno incominciato a studiarne i termini ad oggi è passato un anno intero, nel corso del quale la discussione su di essa è andata ben oltre i confini del club, suscitando adesioni, esitazioni, meditazioni e approfondimenti. Né tale richiesta giunge prematura perché due anni esatti sono oggi passati dall'inizio dei lavori del Parlamento eletto e ciascuno di noi ha avuto agio di sondare fino in fondo le possibilità offerte dalle strutture europee quali esse sono oggi, i loro limiti, la contraddizione profonda e crescente fra quel che la Comunità dovrebbe essere e quel che essa è. Né, infine, la richiesta giunge troppo tardi, perché quasi tre anni ci separano dalle prossime elezioni europee: il tempo giusto per ripresentarci al giudizio degli elettori senza fatti a confessar loro che abbiamo solo espresso [...] 789 opinioni sui più svariati argomenti e che assai scarso conto si è tenuto di esse [...] Nel momento in cui ci accingiamo a votare questa risoluzione, voci varie si levano insistenti ed autorevoli, per proclamare la necessità di compiti nuovi per la comunità: Un'assai maggiore impegno sociale comune [...] la ripresa del grande disegno di un'unione politica che ci renda capaci di contribuire alla difficile costruzione della pace nel mondo e di svolgere la politica estera comune che deve essere alla base della nostra sicurezza [...] Quel che manca è la possibilità di affrontarli in modo efficace e tempestivo [...]

In questo momento veramente cruciale per l'Europa e per la nostra Assemblea, questa risoluzione ci chiama a dire se noi, Parlamento europeo, a nome dei popoli della Comunità che ci hanno eletti, possiamo o no assumere il compito di discutere, redigere, votare e presentare alla ratifica da parte degli organi costituzionali competenti di ogni singolo paese membro, un progetto di Trattato che contenga il quadro dei nuovi compiti della Comunità e conseguentemente le riforme istituzionali che ne derivano. Se il Parlamento

¹⁸⁸ La citazione è tratta da ivi, annotazione del 7 luglio 1981, p. 646.

¹⁸⁹ *Documents de séance* (doc. 1-889/80/riv.).

non osasse assumere questa responsabilità politica adesso [...] il tema della riforma dei vari Trattati e convenzioni concernenti l'unificazione europea, tema che non può essere eluso a lungo, sarebbe necessariamente svolto da altri e precisamente dalle diplomazie dei nostri Stati membri, le quali possiamo fin d'ora profetizzare – scoprirebbero ancora una o più varianti della cooperazione intergovernativa, che è precaria è quasi del tutto sterile. Al Parlamento non resterebbe che un ruolo futile: esprimere opinioni e poi lamentarsi perché le diplomazie non si sono curate di esse.

Ma [...] approvando questa risoluzione, dobbiamo sapere che diamo inizio a un nuovo e diverso capitolo nella vita della nostra Assemblea, che diamo inizio ad un'azione politica audace, complessa, lunga e difficile, la quale non ci esime dal proseguire con impegno tutta l'attività che stiamo svolgendo, ma va ben al di là di essa.

Affinché questo nuovo capitolo abbia successo, dovremmo in primo luogo impegnare e sempre più e sempre più fortemente il Parlamento tutto intero.

E per questo che chiediamo la costituzione di una nuova commissione parlamentare che, comunque essa si chiami, si occupi solo di questo tema e che man mano, presenti rapporti interinali al Parlamento per chiamarlo a decidere fra le varie opzioni che si presenteranno ed a cercare [...] consensi più ampi possibili, fino a giungere al voto finale del progetto di riforma nella piena consapevolezza da parte di tutti di quello che ciò significa ed implica.

In secondo luogo, affinché questa iniziativa abbia successo, occorre che essa dilaghi oltre quest'aula. I frequenti incontri fra la commissione ad hoc e l'assemblea sono la condizione necessaria, da una parte, perché l'opinione pubblica sia messa all'erta su quel che stiamo preparando e, d'altra parte, perché ciascun gruppo politico, ciascuno di noi individualmente, sapendo che alla fine presenteremo una formale richiesta ai nostri Stati, si senta prima interessato e poi sempre più politicamente obbligato ad esercitare una adeguata pressione sui nostri partiti e parlamenti nazionali per impegnarli sulla nostra proposta.

Io sono sicuro che in questo Parlamento c'è una assai larga maggioranza favorevole al rafforzamento istituzionale della comunità, maggioranza che corre attraverso tutti i paesi e tutti i gruppi politici e che deve prendere coscienza di sé attraverso questo lavoro. Ma ci sono anche gli avversari. Ed anche loro devono avere ed avranno, con la nostra procedura la possibilità di far valere le loro opzioni e le loro opposizioni. Per la prima volta il dibattito sull'Europa cesserà di essere limitato a piccole minoranze e diverrà un tema centrale della vita politica europea.

I nostri popoli potranno infine decidere, con i metodi della partecipazione democratica e non più per iniziativa o ostruzionismo di questo o quel governo, se verranno o no far procedere l'unificazione europea. [...] Se cominciamo a lavorare nei prossimi mesi con il minor indugio possibile il progetto di riforma sarà pronto fra un anno e mezzo o due. Nel corso dell'ultimo anno del nostro mandato parlamentare presenteremo il progetto per la ratifica agli Stati membri [...] questa è, onorevoli colleghi, nella sua vera dimensione la battaglia democratica per la costruzione europea cui la nostra risoluzione vi invita [...]

Nel votare emendamenti e risoluzioni vi prego tuttavia [...] di ricordare che un progetto come questo esige la partecipazione di tutte le grandi famiglie politiche dei nostri paesi e che ognuna deve apportare ed immettere nell'accordo finale le sue legittime esigenze. Ma non scambiamo il punto d'arrivo, la grande sintesi finale che dovrà coronare il nostro lavoro con la fase iniziale attuale, nella quale dobbiamo essenzialmente impostare una

procedura che non chiuda le porte a nessuno e permetta di agire con vigore. Vi invito, quindi ad essere saggi ed a dimostrare senso della misura, perché solo in tal modo saremo forti!¹⁹⁰.

Insieme a quella del *Crocodile* ne venivano presentate, a nome della Commissione politica, altre cinque: quella sulle relazioni tra Parlamento e Consiglio (da Hänsch)¹⁹¹, tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali (da Diligent)¹⁹², tra il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale (da Baduel Glorioso)¹⁹³, sul diritto di iniziativa e il ruolo del Parlamento nel processo legislativo della Comunità (da Van Miert)¹⁹⁴ e, infine, sulla cooperazione politica europea e il ruolo del Parlamento europeo (da Lady Elles)¹⁹⁵.

Le proposte in esse contenute, però, non erano sufficienti a superare i limiti strutturali delle istituzioni europee e a fornire una risposta effettiva ai problemi interni e internazionali da affrontare. Tuttavia, la loro approvazione, avvenuta contestualmente alla risoluzione del *Crocodile*, ne avrebbe cambiato il significato. Come sottolinea Lucio Levi esse avrebbero assunto quello di «soluzioni transitorie in vista della riforma globale della Comunità»¹⁹⁶.

Il dibattito in aula era stato animato da numerosi interventi, alcuni a favore e altri contro la risoluzione, che rispecchiavano il confronto maturato nei lunghi mesi di gestazione della proposta. Significativi erano quelli del leader socialista Willy Brandt, il quale riconosceva all'iniziativa Abens il merito di «riflettere sul ruolo presente e futuro delle istituzioni comunitarie»¹⁹⁷, del deputato Nord, che illustrava i principali motivi dell'adesione dei liberali al progetto *Crocodile*, considerato «un'iniziativa parlamentare di prossima grande importanza»¹⁹⁸, e del conservatore Stanley Johnson, consapevole del

¹⁹⁰ L'intervento di Spinelli è tratto da *Discussioni del Parlamento europeo*, Strasburgo 7 luglio 1981, p. 83. Il dibattito della sessione di luglio si legge in GUCE, N.I 273, sessione 1981-1982 (6-10 luglio 1981).

¹⁹¹ *Documents de séance*, PE (doc. 1-216/81). *La Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento e il Consiglio* (da Hänsch) conteneva proposte sul rafforzamento dell'Assemblea nel processo decisionale della Comunità. In particolare, si chiedeva un ampliamento dei poteri dell'attività legislativa, la partecipazione alla nomina della Commissione e l'estensione delle «dichiarazioni comuni» tra Parlamento e Consiglio: cfr. Levi, *Crisi*, cit., p. 59.

Il testo della risoluzione approvata il 9 luglio 1981 si legge in GUCE, XXIV, 14 settembre 1981, C 234, pp. 58-60.

¹⁹² *Documents de séance*, PE (doc. 1-206/81). *La Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali* (da Diligent), approvata il 9 luglio, si legge ivi, pp. 60-62.

¹⁹³ *Documents de séance*, PE, (doc. 1-226/81). *La Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale* (da Baduel Glorioso), approvata il 9 luglio 1981 si legge ivi, pp. 60-62.

¹⁹⁴ *Documents de séance*, PE (doc. 1-207/81). *Nella Risoluzione sul diritto d'iniziativa e ruolo del Parlamento nel processo legislativo della Comunità* (da Van Miert), approvata il 9 luglio 1981, si legge ivi, pp. 64-67.

¹⁹⁵ *Documents de séance*, PE (doc. 1-335/81). *La Risoluzione sulla cooperazione politica europea e ruolo del Parlamento europeo* (da Lady Elles), approvata il 9 luglio 1981, si legge ivi, pp. 67-70.

¹⁹⁶ Levi, *Crisi*, cit., p. 64.

¹⁹⁷ *Discussioni del Parlamento europeo*, Strasburgo 8 luglio 1981, cit., p. 114.

¹⁹⁸ Ivi, p. 120.

ruolo del Parlamento nel riesame dei trattati «concepiti in un momento in cui il mondo era molto diverso e molto diverse erano le preoccupazioni»¹⁹⁹.

«Pensare oltre i trattati, adottare un atteggiamento più sostanziale e persino più radicale»²⁰⁰ era la via indicata dalla socialista Katarine Focke che, nel suo discorso, rimarcava l'importanza del dialogo tra coloro che auspicavano lo sviluppo della Comunità basandosi sui piccoli passi e quelli che, pur mantenendo un atteggiamento più radicale, immaginavano un'Europa dotata di istituzioni in grado di agire e decidere²⁰¹.

Ricorrendo a un'antica fiaba polacca, il deputato Ruffolo invitava i colleghi a preservare l'iniziativa del Coccodrillo da una «mortificante metamorfosi burocratica»²⁰², affermando che il progetto di Spinelli non era «un'impresa di ingegneria istituzionale» ma un'iniziativa politica in grado di ergere il Parlamento «all'altezza della sua vera funzione di rappresentante democratico di una volontà politica»²⁰³.

Sul fronte democristiano, i deputati Joncker e Van Aersenn riconoscevano all'iniziativa dei Coccodrilli il merito di aver sollevato dirimenti questioni istituzionali, rimarcando tuttavia l'utilità di nominare una commissione permanente e non *ad hoc* e di attuare quanto già richiesto nella risoluzione del 1979: redigere una costituzione europea.

Componente del Coccodrillo fin dalla sua nascita, la deputata italiana Paola Gaiotti De Biase avrebbe sottolineato la *constatazione realistica* dell'iniziativa proposta da Spinelli:

L'unico terreno sul quale questo Parlamento ha una competenza reale e indiscussa è l'organizzazione dei propri lavori. Perciò, l'essersi limitati a una proposta di procedura non è stata una scelta riduttiva, ma ha significato collocare l'iniziativa parlamentare su un terreno inattaccabile. È stata questa la forma migliore di quel legame fra utopia e realismo che da più parti viene predicata. Solo assumendosi le proprie responsabilità procedurali, il Parlamento europeo può contribuire alla svolta necessaria [...] La costruzione dell'unione europea è un processo pluralistico. In questo processo non solo devono essere coinvolte tutte le forze politiche europee, ma noi democratici cristiani non possiamo non considerare come nostro obiettivo e nostro successo ogni risultato conseguito grazie al coinvolgimento reale ed effettivo di tutte queste forze, quel generale coinvolgimento che è la condizione necessaria affinché emerga la ferma volontà europeistica di quest'aula. Ricorderò che va ascritto a merito dell'iniziativa del coccodrillo l'aver unito parlamentari provenienti da tutte le aree politiche²⁰⁴.

¹⁹⁹ *Discussioni del Parlamento europeo*, Strasburgo 9 luglio 1981, cit., p. 236.

²⁰⁰ *Ivi*, p. 240.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Ivi*, p. 241.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ivi*, p. 226-227.

«Validità» e «giustizia» di quell'iniziativa venivano rimarcate anche nel discorso pronunciato in aula il 9 luglio dal deputato socialista Mauro Ferri²⁰⁵.

Tra i contrari, invece, possiamo ricordare il socialista greco Haralampopoulos, convinto che dietro l'istituzione della *Commissione ad hoc* vi fosse, in realtà, l'obiettivo indiretto del *Club* di istituzionalizzare la propria posizione per imporre pareri, a suo giudizio, dannosi:

La proposta di risoluzione dell'onorevole Abens proviene dal Club du Crocodile, che mira ad ottenere la propria istituzionalizzazione con la creazione di un'ulteriore commissione per imporre dei pareri che qualora vengano adottati, provocheranno un rischioso mutamento nel funzionamento degli organi della Comunità e nelle loro relazioni reciproche. Questa proposta mira sostanzialmente all'aumento dei poteri del Parlamento rispetto agli altri organi e, in particolare al Consiglio dei ministri. Si opera così una riduzione dei poteri del Consiglio dei ministri e, per estensione degli Stati membri, per iniziativa di un portatore di tipo privato che non ha nessuna relazione organica con le scelte politiche dei popoli, dei governi e dei partiti²⁰⁶.

Le critiche più aspre alla risoluzione giungevano dai socialdemocratici danesi, rappresentati dal deputato Petersen, il quale dichiarava:

non desideriamo assolutamente che si vengano a mutare le relazioni istituzionali all'interno della comunità né che il Parlamento acquisti maggiori poteri né che si pongano in discussione il diritto di veto [...] le sei relazioni mancano di equilibrio e non sono applicabili in pratica, dato che sono completamente al di fuori della realtà, nella misura in cui tutti i dieci Stati membri della Comunità mirano a fare in modo che non siano realizzati gli obiettivi proposti dal club del coccodrillo²⁰⁷.

Analogamente, anche i deputati comunisti francesi ritenevano inutile ogni tentativo di ricercare soluzione ai problemi comunitari nell'ambito di nuovi dispositivi istituzionali: «desideriamo che l'Assemblea parlamentare assuma il suo diritto di controllo. Vogliamo la consultazione, la concertazione tra le varie istituzioni europee ma rifiutiamo la sostituzione e la confusione dei poteri»²⁰⁸.

Il 9 luglio 1981, a conclusione di un lungo dibattito durato tre giorni, la risoluzione dei Coccodrilli veniva approvata con 161 voti favorevoli, 24 contrari e 12 astenuti²⁰⁹.

²⁰⁵ Il discorso di Mauro Ferri si legge ivi, p. 225.

²⁰⁶ Ivi, p. 237.

²⁰⁷ Ivi, p. 249.

²⁰⁸ Ivi, p. 250. Le critiche giungevano anche dal Gruppo per il coordinamento tecnico e la difesa dei gruppi indipendenti e membri che avrebbero invitato tutti i danesi a «porre una pietra su ogni forma di progetto unionistico» (*ibidem*).

²⁰⁹ Sul punto si veda ivi, pp. 249-251. La *Risoluzione che costituisce una commissione per i problemi istituzionali* si legge in GUCE, XXIV, 14 settembre, N.C 234, pp. 48-49.

Con lo scopo di «dare nuovo slancio alla creazione dell'Unione europea», a partire dalla nomina, all'inizio della seconda metà della legislatura, di una «commissione permanente per i problemi istituzionali», quel documento riprendeva le proposte formulate dal *Club* sebbene presentasse alcune modifiche, frutto di «meditazioni, approfondimenti, colloqui, correzioni da parte dei deputati e dei gruppi durante l'anno»²¹⁰, in particolare dal PPE.

Dal raffronto dei due testi, quello presentato l'11 febbraio 1981 e quello approvato il 9 luglio dello stesso anno, emergono, infatti, alcune differenze su cui gli autori del *Crocodile* si soffermavano nel sesto numero della *Lettera*.

In quella occasione, Spinelli e Ippolito, analizzando i diversi punti delle due risoluzioni, sottolineavano come il paragrafo “b” (*Considerando il dovere di presentare, di discutere e votare sulle proposte di riforma e definire i compiti della Comunità e di conseguenza le sue istituzioni*) e il paragrafo “1” (*di assumersi la piena responsabilità dell'iniziativa volta a dare un nuovo slancio alle istituzioni dell'Unione europea*), proposti rispettivamente dai socialisti e dai democristiani, «rafforzano il testo del Club»²¹¹, che il paragrafo “2” (*di procedere alla creazione di una commissione istituzionale permanente a partire dalla seconda metà della legislatura del Pe, responsabile di elaborare un emendamento ai trattati esistenti*) «lo indebolisce»²¹², che il punto “c” (*Convinto che le proposte di riforma che emergeranno da un ampio consenso popolare delle forze politiche di tutti i paesi membri e che potranno essere votate dal Parlamento, dovranno essere inviate direttamente per la ratifica agli organi costituzionali competenti di ciascun Stato membro*) «lo mantiene senza modifiche»²¹³.

Sebbene la *Commissione ad hoc* non venisse costituita subito, suscitando una preoccupazione per il successo dell'iniziativa, i Coccodrilli valutavano quel primo passo come «l'acte politique le plus important que le Parlement ait accompli depuis son élection»²¹⁴.

Certo si trattava di una *costituente ad referendum*, cui spettava il compito di proporre un trattato-costituzione per la ratifica, ma grazie al quale il Parlamento avrebbe avuto il compito di scrivere, discutere e votare una nuova costituzione-trattato.

Esattamente un anno dopo la sua fondazione, il *Club* spinelliano giungeva, pertanto, con l'approvazione a larga maggioranza di quel progetto, al primo successo:

²¹⁰ *Le Club devant son premier succès*, in «Crocodile. Lettre aux membres du Parlement européen», n.6, settembre 1981, p. 2.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*.

On ne peut être que satisfait du fait que le Parlement européen se soit donné explicitement le mandat de définir les tâches futures de la Communauté, et de préparer un projet de traité instituant l'Union européenne. On ne peut que regretter que le Parlement ait renvoyé à la fin de l'année la formation de la commission constitutionnelle, au lieu de la constituer tout de suite²¹⁵.

Un successo che avrebbe certamente suscitato, come raccontano gli autori della *Lettera*, un senso di «modestia» e «orgoglio»:

Modestie: car il n'a pas introduit dans le Parlement une idée nouvelle; ce n'est pas un hasard que depuis un an il a recueilli des adhésions dans tous les groupes (sauf un); il n'a qu'aidé les députés et leurs groupes à élever au niveau de la décision et de l'action ce qu'ils pensaient déjà plus ou moins clairement, dès qu'ils se demandaient pourquoi ils avaient été élus; l'action du Club n'a été que maïeutique - comme celle de Socrate. Fierté car l'idée serait restée à l'état de rêve et l'étincelle de l'action parlementaire n'aurait pas jailli, si le Club n'avait pas été là, avec sa volonté de clarté, sa tenacité²¹⁶.

Il progetto già delineato dal federalista negli anni Quaranta e Cinquanta (quando aveva proposto di trasformare in Costituente l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa e quando si era battuto per dare un potere costituente all'Assemblea della CED) trovava la sua realizzazione grazie al supporto dei Coccodrilli:

Pour contribuer à ce que tout ce qui reste à faire soit fait il est à espérer que le Club Crocodile continue à œuvrer avec la même volonté de clarté, la même tenacité, la même modestie, la même fierté²¹⁷.

Iniziava, così, una nuova fase d'azione per i Coccodrilli, principali interlocutori nel grande dibattito sulla riforma democratica della Comunità: «alea jacta est et tout reste encore à faire!»²¹⁸.

3. Le percezioni sull'origine del Club negli Stati della Comunità europea. Tra fonti a stampa e carteggi privati

In che misura l'azione del “movimento transpartitico” era stata percepita negli Stati della Comunità europea?

È possibile misurare l'impatto del *Club* al di fuori della cornice istituzionale attraverso lo studio di cronache e testimonianze rinvenute tra le carte d'archivio, in uno specifico dossier del fondo “Altiero Spinelli”, dedicato alla stampa sul Coccodrillo²¹⁹.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Ivi*, p. 3.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ Si tratta del fascicolo 358 *Club du Crocodile* conservato nel Fondo “Altiero Spinelli” (HAEU).

Uno studio che permette di fotografare la geografia e il progresso relativo alla diffusione delle idee dell'intergruppo attraverso l'analisi della resistenza e del consenso della stampa e dei cittadini, nel dibattito interno ai vari Paesi.

È bene ricordare, infatti, che uno degli obiettivi dichiarati dal *Club* riguardava proprio il maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica sui temi e sull'azione riformatrice avviata a seguito della crisi degli anni Ottanta.

In uno studio del 1983, Lucio Levi affermava, infatti, che

la strategia dei parlamentari del Club si propone di vincere la congiura del silenzio e dell'indifferenza che circonda la coraggiosa iniziativa del Parlamento europeo, di portare il dibattito sui contenuti della riforma della Comunità in ogni Stato e in ogni regione, in modo che i cittadini, le forze sociali e le forze politiche si possano pronunciare; di aprire una lotta per la formazione di ogni paese di maggioranze favorevoli al progetto del Parlamento europeo²²⁰.

Uno sguardo alla stampa internazionale, sulle cui pagine si leggono le prime opinioni in merito alla nascita del *Club*, permette di ipotizzare che anche il coinvolgimento e il supporto della società civile, come in Parlamento, sia stato progressivo e graduale.

Dallo spoglio delle carte d'archivio emerge innanzitutto, una predominanza di articoli redatti da quotidiani italiani, tedeschi e belgi, di media e ampia tiratura, che ricalcavano fedelmente il dibattito maturato in Assemblea; non si deve dimenticare, infatti, che i primi deputati a sostenere l'iniziativa giungevano proprio da quei paesi. A questi si aggiungono le testate francesi, in particolare quelle alsaziane, interessate ai lavori dell'Assemblea di Strasburgo e le riviste più spiccatamente europee fra cui, ad esempio, *Bullettin europees* e *The Federalist*. Un discorso specifico va fatto, invece, per *Agence Europe*²²¹, fondata nel 1953 da Ludovico Riccardi, all'interno del quale Emanuele Gazzo riportava le notizie più importanti relative al *Club*; e per *Nota informativa del Parlamento europeo*, redatta per la rivista *PiemontEuropa* da Sergio Pistone²²².

Al tempo giovane militante a fianco di Altiero Spinelli, il piemontese Pistone avrebbe descritto, dal 1980 al 1983, con periodicità costante, l'attività dei Coccodrilli, informando il lettore sui progressivi sviluppi della riforma da loro condotta all'interno della *Commissione ad hoc*.

Il primo articolo sul *Club*, sebbene data e provenienza siano indicati a penna a margine del foglio, risale al luglio del 1980, giorno della costituzione dell'intergruppo. Pubblicato

²²⁰ Levi, *Crisi*, cit., p. 58.

²²¹ I numeri di *Agence Europe* sulle vicende del *Club del Coccodrillo* si leggono in HAEU, Fondo Emanuele Gazzo, 70-71 *Club du Crocodile*.

²²² La *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo dal 1979-1984*, è stata riprodotta in forma anastatica dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, CELID, Torino 2008.

sul quotidiano strasburghese *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*²²³, esso conteneva un resoconto sulle vicende legate a quell'iniziativa che l'autore (sconosciuto) definiva «originale» e «ambitiesue»²²⁴.

La notizia trovava spazio sul quotidiano della DC, *Il Popolo*, del 25 settembre 1980. Nell'articolo dal titolo *Un coccodrillo di buon auspicio*, di fatto, Arturo Pellegrini formulava un primo, laconico, commento a quell'iniziativa considerata «di buon auspicio per il futuro dell'Europa unita»:

Tanto più – scriveva l'autore – che risponde a un nostro profondo convincimento: e cioè che il Parlamento europeo, pur limitato dalla lettera del Trattato di Roma, è ormai adulto abbastanza per assumere, legittimato com'è dal consenso popolare, quel ruolo di motore del processo di unificazione che il buon senso e la logica gli conferiscono²²⁵.

L'articolo riportava, tuttavia, in modo impreciso la matrice dell'iniziativa, attribuita a una risoluzione del gruppo parlamentare democratico cristiano. Dichiarazione in parte errata, se si considerano i primi ostacoli posti proprio dal PPE al progetto dei Coccodrilli. Se è vero, infatti, che gli italiani Paola Gaiotti De Biase, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Ortensio Zecchino e Alfredo Diana avevano subito aderito al *Club*, non può di certo dirsi che il promotore di quell'iniziativa sia stato il gruppo democristiano, nel complesso inizialmente diffidente nei confronti del progetto²²⁶.

Chi, al contrario, non aveva dubbi sull'impronta progressista del *Club* era il biografo Edmondo Paolini che, nell'articolo *Il Coccodrillo e il suo fiume*, pubblicato su *Europa regioni* il 26 settembre 1981, definiva l'iniziativa «Di chiaro segno federalista» e si concentrava sul necessario rapporto che il *Club* avrebbe dovuto «creare, mantenere e consolidare» con un «Fronte democratico europeo»²²⁷ (del quale parte attiva erano federalisti, sindacati, associazioni culturali) per la realizzazione delle riforme.

L'idea di Spinelli e la nascita dell'intergruppo trovavano spazio anche sulle maggiori testate italiane, come testimoniano l'articolo di Felice Ippolito pubblicato su *La*

²²³ *Le Club du Crocodile*, in «Les Dernières Nouvelles d'Alsace», 9 juillet 1980 (HAEU, Fondo AS, fasc. 358).

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Pellegrini, *Un coccodrillo*, cit.

²²⁶ È quanto aveva sostenuto A. Spinelli in un'intervista pubblicata su *L'Opinione* il 10 marzo 1981. (*Un Coccodrillo per l'Europa*, in «L'Opinione», p. 2).

²²⁷ E. Paolini, *Il Coccodrillo e il suo fiume*, in «Europa Regioni», 20-26 settembre 1980. Una copia dell'articolo si trova in HAEU, Fondo AS, fasc. 358.

*Repubblica*²²⁸ e quelli dedicati da *Paese Sera*²²⁹, *L'opinione* e *La Stampa*, quest'ultimo a firma di Paolo Patruno.

In generale, il giudizio diffuso era alquanto positivo poiché il *Club* veniva considerato, come «centro propulsore per risvegliare l'Europa dai suoi torpori e dall'immobilismo»²³⁰. Quanto al progetto dei Coccodrilli, Patruno lo definiva «rivoluzionario» giacché volto a rendere l'Assemblea di Strasburgo una vera «costituente europea»:

Per questo – scriveva – è destinato a infrangersi contro la resistenza dei governi nazionali gelosi delle loro prerogative, a suscitare la diffidenza degli eurocrati di Bruxelles a risvegliare l'ostilità di diversi gruppi politici (dai gollisti e comunisti francesi a certe frange del laborismo e dei conservatori britannici, a gruppi danesi e altre forze politiche) che sentono il bruciato appena avvertono qualcosa che s'avvicini a un'ideale sovranazionale²³¹.

Una valutazione simile si legge nell'articolo del belga *Le Soir* dell'11 luglio 1981, all'interno del quale l'autore descriveva quel movimento transpartitico come un nucleo che intendeva protestare contro quella che veniva definita impotenza delle istituzioni europee: i Coccodrilli, di fatto, venivano definiti come rappresentanti di un'idea sovranazionale in opposizione a una «conceptions integouvernementales»²³².

Un coccodrillo molto combattivo era, invece, il titolo utilizzato dalla rivista *Noi Donne* per “raccontare” l'attività dell'intergruppo. Un'iniziativa che Lucia Borgia, avrebbe permesso di “risvegliare” «al di fuori della retorica, la coscienza di fondo europea, addormentata dall'attuale prevalere delle parole sui fatti»: una battaglia per riaccendere la speranza di quanti, avendo «fame di concretezza» vedevano in quel piano un'occasione per il Parlamento «di conquistarsi i suoi spazi e i suoi poteri»²³³.

L'articolo si soffermava, in particolare, sul contributo delle Coccodrille, raccogliendo le opinioni delle deputate Tullia Caretoni Romagnoli, Vera Squarcialupi, Susanna Agnelli e Paola Gaiotti De Biase, importanti protagoniste del *Club*. La stessa Gaiotti De Biase, per *La Discussione*, rivista ufficiale di orientamento democristiano, firmava l'articolo *Un Coccodrillo bussa alla porta del Parlamento europeo*, in cui dopo aver spiegato i motivi all'origine della sua adesione al *Club*, delineava i caratteri peculiari del progetto di risoluzione. Una proposta definita

²²⁸ F. Ippolito, *È nato il Club del Coccodrillo*, in «La Repubblica», p. 1.

²²⁹ A. Metz, *Un Club per riformare il parlamento europeo*, in «Paese sera», 4 gennaio 1981, (Una copia dell'articolo si trova in HAEU, Fondo AS, fasc. 358).

²³⁰ Patruno, *Un coccodrillo*, cit.

²³¹ *Ibidem*.

²³² S. de W., *Le Parlement européen entend se transformer en constituante*, in «Le Soir», 11 juillet 1981. Una copia dell'articolo si trova in HAEU, Fondo AS, fasc. 358.

²³³ L. Borgia, *Un Coccodrillo molto combattivo*, in «Noi donne», n. 45, 14 novembre 1980, pp. 51-56. Una copia dell'articolo si trova in AUFN, Fondo TCR, Caretoni I, busta 42.

di coinvolgimento europeista, che traversa tutti i gruppi e tenta di superarne le contraddizioni [...] sufficientemente qualificante quanto a espressione di volontà europeista per non aver udito a dubbi, e insieme realisticamente proporzionata al tasso di convergenza e di omogeneità possibile in Parlamento europeo, come punto di partenza vincolante per costruire convergenze su contributi²³⁴.

Il progetto dei Coccodrilli era giudicato «ambizioso» anche dalla stampa tedesca, come testimonia l'articolo di Henry Schavoir – *Europa auf dem Krokodil*²³⁵ – pubblicato su *Offenbach post* il 15 aprile 1981: «Sie wollen die Gemeinschaft Europa regierbar machen»²³⁶, dichiarava l'autore, superando «das schleichende gift des nationalen egoismus, das die EG-Glieder lähmt»²³⁷. Numerose aspettative erano riposte, quindi, nell'iniziativa dei Coccodrilli, ormai sostenuta da 170 deputati, volta a riformare le istituzioni e per la prima volta, a modificare i Trattati di Roma. Se fosse riuscita nel loro obiettivo – sosteneva l'autore – l'Europa non sarebbe stata più raffigurata a dorso di un toro ma su quello di un coccodrillo²³⁸.

Un focus sulle adesioni all'intergruppo è contenuto anche in *Krokodile am Werk*²³⁹ (*Eine neue Verfassungsinitiative in Europäischen Parlament*) pubblicato su *Das Parlament* nell'aprile del 1981. Piuttosto scarno di giudizi sull'attività del *Club*, l'articolo si soffermava sui timori dei deputati del PPE (soprattutto tedeschi) preoccupati principalmente dalla provenienza politica di Altiero Spinelli, dalla sua possibile influenza sul progetto di risoluzione e contrari alla costituzione di una nuova commissione per elaborare proposte relative alle istituzioni.

Un commento asciutto, telegrafico si legge, invece, nell'articolo *Machen's "Krokodile" möglich?* pubblicato su *EGMagazin* nel febbraio del 1981, in cui Rolf Spitzhüttl descriveva i Coccodrilli come «coloro che si presentano in Parlamento con il compito di fondare un solido Stato europeo» in opposizione a «coloro che invece hanno come obiettivo principale la conquista del potere politico nazionale»²⁴⁰. Il tedesco

²³⁴ P. Gaiotti De Biase, *Un "coccodrillo" bussa alla porta del Parlamento europeo*, in «La Discussione», 16 marzo 1981, p. 1.

²³⁵ H. Schavoir, *Europa auf dem Krokodil*, in «Offenbach post», 15 aprile 1981, p. 3.

²³⁶ Letteralmente «Vogliono rendere governabile la Comunità europea», *ibidem*.

²³⁷ Letteralmente «l'insidioso veleno dell'egoismo nazionale che sta paralizzando i membri della CE», *ibidem*.

²³⁸ Così Schavoir: «Wenn das ehrgeizige Projekt von 170 Europa Parlamentariern Früchte trägt, wird Europa ein neues. Symbol" erhalten: Nicht mehr auf dem Rücken eines Stiers, sondern auf dem eines Krokodils müßte das leicht bekleidete Europa sitzen». Letteralmente «Se l'ambizioso progetto di 170 eurodeputati darà i suoi frutti, l'Europa riceverà un nuovo "simbolo": l'Europa in abiti succinti non dovrebbe più stare sul dorso di un toro, ma su quella di un coccodrillo», *ibidem*.

²³⁹ C. Schondube, *Krokodile am Werk*, in «Das Parlament», n. 17, 25 aprile 1981. (Una copia dell'articolo si trova in HAEU, Fondo AS, fasc. 37).

²⁴⁰ R. Spitzhüttl, *Machen's "Krokodile" möglich?*, in «EGMagazin», Februar 1981, pp. 3-4.

Spitzhüttl sosteneva, infatti, che l'iniziativa del *Club* rappresentasse una «faszinierende Perspektive» verso una costituente europea.

Più pungente e ricca di riferimenti simbolici era la descrizione di Hans Jörg Mettler nell'articolo *In Strassburg sind «Krokodile» am Werk*²⁴¹, scritto per la rivista svizzera *Europa*. Un ritratto alquanto insolito, a tratti sarcastico, che l'autore utilizzava allo scopo di criticare l'attivismo del *Club*²⁴². Questi, infatti, considerava improprio e inopportuno l'operato dei “pericolosi rettili verdi”, illusi, a suo giudizio, di poter creare un ampio consenso tra tutte le forze politiche intorno a «progetti destinati a prendere polvere nei cassetti degli scrittori fantasma, politici e funzionari pubblici»²⁴³.

Altrettanto dura era la critica contenuta in *Non basta una firma per essere europeista*, pubblicata su *Il tempo* da Renzo Eligio Filippi (europarlamentare democristiano), il 28 febbraio 1981. La lunga riflessione di Filippi, che chiaramente aveva riconosciuto alcuni

²⁴¹ H.J. Mettler, *In Strassburg sind «Krokodile» am Werk*, in «Europa», dicembre 1980, p. 14.

²⁴² Così Mettler: «Der Strassburger Europapalast ist den Freunden und Kämpfern eines wie auch immer gearteten Vereinigten Europas zu eng geworden. Da hat ein prominenter «Köder» - nämlich der italienische Parlamentsabgeordnete Altiero Spinelli - Krokodile gleich in großer Anzahl angelockt. Die Viecher heißen so, weil sie vor einigen Wochen in ein gut-bürgerliches und auch teures Restaurant in Strassburg gelockt worden sind. das den Namen «Crocodile» trägt. Eine zunächst geringe Anzahl auserlesener Parlamentarier wurden da nicht nur vorzüglich verköstigt, sondern es wurden ihnen gleich auch noch neue Zähne eingesetzt. Krokodilzähne, versteht sich. Quer durch die ideologischen Reihen und Mit Glied Staaten haben sich die gefährlichen grünen reptilien bereits auf 80 Mitglieder vermehrt und wetzen ihre noch jungen Zähne am bestehenden EC-Institutionengebälk». Letteralmente: «Il Palazzo d'Europa di Strasburgo è diventato troppo piccolo per gli amici e combattenti di un'Europa unita di qualunque tipo. Un'importante "esca" - vale a dire il deputato italiano Altiero Spinelli - ha attirato un gran numero di coccodrilli. Le creature si chiamano così perché qualche settimana fa sono state attirate in un ristorante borghese e costoso di Strasburgo, che porta il nome «Coccodrillo». Un numero inizialmente esiguo di parlamentari selezionati non solo è stato nutrito in modo eccellente, ma vi furono immediatamente inseriti nuovi denti. Denti di coccodrillo, ovviamente. Attraverso i ranghi ideologici e gli Stati membri, i pericolosi rettili verdi sono già aumentati fino a raggiungere gli 80 membri e stanno affinando i loro giovani denti sull'attuale quadro istituzionale della CE» (*ibidem*).

²⁴³ È quanto emerge nelle pagine successive dell'articolo: «Am 20. November, im Sternzeichen des Skorpion also einem weiteren furchterregenden Tier - kam es zu der ersten Resolution der Krokodile, worin sie «einschätzen», «erinnern», «überzeugt» und auch (selbst-jube wusst) sind. Was und worüber? Sie halten es für ihre Pflicht, Vorschläge zur institutionellen Reform der Europäischen Gemeinschaft vorzubereiten, zu debattieren und abzustimmen Die Legitimität zu solchem Tun wird aus der Direktwahl abgeleitet. (Jeder hange Nationalist wusste, dass es eines Tages soweit kommen sollte...) Sie erinnern daran, dass in der Vergangenheit von mancher Seite - vor allem von der Europäischen Volkspartei im Rahmen des Europaparlaments schon verschiedenste Reformvorschläge unterbreitet worden sind. (Jeder engagierter Europäer weiss, dass solche Pläne stets in den Schubladen der ghost-writers, Politiker und Beamten verstaubt sind...) Sie sind überzeugt, dass Reformvorschläge auf einen breiten Konsens aller politischen Kräfte und Mitgliedstaaten Stoßen werden und dass diese nach der Abstimmung im Euroschiedene institutionelle Optionen ausarbeiten». Letteralmente: Il 20 novembre, nel segno zodiacale dello Scorpione – altro animale temibile – si è verificata la prima risoluzione dei coccodrilli in cui “stimano”, “ricordano”. “Convinto” e anche “consapevole”. Cosa e su cosa? Lo considerano un dovere. Essi considerano loro dovere preparare, discutere e votare le proposte di riforma istituzionale della Comunità europea. (Tutti i nazionalisti più accaniti sapevano che un giorno sarebbe successo...) Ricorderete che in passato un'ampia gamma di proposte di riforma sono già state presentate da alcuni partiti, soprattutto dal Partito Popolare Europeo nell'ambito del Parlamento europeo. (Ogni europeo impegnato sa che tali piani prendono sempre polvere nei cassetti degli scrittori fantasma politici e funzionari pubblici). Sono convinti che le proposte di riforma incontreranno un ampio consenso di tutte le forze politiche e degli Stati membri e che saranno accettate dopo il voto nell'Eurozona, in *ibidem*.

meriti all'iniziativa di Spinelli, toccava sia la metodologia adottata dal *Club*, sia i contenuti della proposta «tanto faticosamente elaborati»:

Mi preme, allora, sottolineare che tra le ragioni per cui non ho aderito all'iniziativa – malgrado come ho già detto ne condivida gli obiettivi ultimi – è soprattutto quella che, sulla questione del firmare o meno si è venuto a creare un pesante “clima di intimidazione psicologica” quasi che chi non accettava di firmare non potesse essere considerato un sincero europeista e, fosse da annoverare tra i parlamentari europei di serie B. Ad ogni buon conto resta per me inconcepibile che l'iniziativa di Spinelli [...] possa in alcun modo, divenire una specie di “cartina di tornasole” per misurare la volontà europeistica dei parlamentari europei né – per la verità – mi sento di poter in alcun modo riconoscere al collega Spinelli la facoltà di distribuire a chicchessia “il cavalierato dell'Europa”. Resto, insomma convinto della mia opinione e continuo a pensare che molti colleghi hanno accettato di firmare la risoluzione del club per non sentirsi meno europeisti degli altri.²⁴⁴

Filippi si interrogava sulla portata rivoluzionaria della *Commissione ad hoc*, giacché considerata un “doppione” di un organo già esistente in Parlamento, quale la Commissione politica incaricata di studiare e approfondire i temi istituzionali:

Cosa può significare, infatti, una proposta del genere? Quali nuove proposte «rivoluzionarie» può aprire? Cosa aggiungerebbe rispetto al lavoro già svolto in sede di commissione politica del Parlamento europeo? Cosa può mai aggiungere al lavoro già svolto ed ai rapporti già elaborati o in via di elaborazione dalla commissione istituzionale istituita nell'ambito della commissione politica del Parlamento europeo proprio per approfondire questi problemi? Mi sembra veramente molto poco. E c'è, per giunta, il rischio di dare vita ad un complicato doppione al cui interno, peraltro, si ripresenterebbero tutte le contraddizioni esistenti nell'ambito del Parlamento stesso [...] e da allora cosa avrebbe di diverso la commissione del «coccodrillo» dalla già esistente commissione politica? Mi sembra francamente molto poco [...] ad ogni buon conto mi dispiace scriverlo, ma 160 firme per far scaturire una proposta simile mi sembrano veramente tante, forse troppe, insomma, per dirla con sincerità, mi viene da pensare alla famosa storia della montagna che partorisce il topolino²⁴⁵.

La riflessione di Filippi non era però condivisa da tutti e già nell'immediato aveva ispirato la replica, velatamente diretta, della deputata Paola Gaiotti De Biase che, nell'articolo già citato, scriveva: «È vero quello che è stato scritto da un collega: non basta né una firma, né un voto per dirsi europeisti. Ci vuole altro: ci vuole continuità di

²⁴⁴ R. E. Filippi, *Non basta una firma per essere europeista*, in «Il Tempo», 28 febbraio 1981. (Una copia dell'articolo si legge in HAEU, Fondo AS, fasc. 358).

²⁴⁵ *Ibidem*.

impegno, coerenza di visione politica, disponibilità alle battaglie qualificanti. Ma può bastare una firma o un vuoto non dati per perdere occasioni che non si ripeteranno»²⁴⁶.

Entusiasmo e sostegno nei confronti dell'iniziativa del *Club* si rintracciano, invece, negli articoli dei numerosi federalisti europei operanti nei vari organismi dell'UEF, del Movimento europeo, del MFE e del Consiglio dei Comuni d'Europa.

Significativi, in tal senso, sono i contenuti di quello pubblicato su *Il Popolo* il 10 marzo 1981, a firma di Gianfranco Martini, segretario generale dell'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, in cui l'autore si pronunciava a favore di

un processo costituente che non può essere affidato ad una conferenza di diplomatici o al Consiglio dei ministri della comunità, ma solo al PE che è l'unico organo avente legittimazione democratica e diretta dei problemi quotidiani senza dare alla comunità europea peso politico adeguato, strutture istituzionali efficienti e democratiche, reale governabilità. Tutto questo richiede non pragmatici aggiustamenti ma un disegno di ampio respiro ed una base giuridica rinnovata²⁴⁷.

Per tali motivi, Martini giudicava la proposta di risoluzione del *Club* lo strumento più adeguato a "rompere gli indugi", suggerendo la creazione di una *Commissione ad hoc* incaricata di presentare proposte sullo stato e sull'evoluzione della comunità:

la specificità della procedura viene motivata con l'eccezionalità degli obiettivi da raggiungere, con le incidenze che essa ha non solo sui meccanismi istituzionali della Comunità ma anche sui contenuti dell'integrazione dato che una costituzione europea implica trasferimenti di competenze in diversi settori, problemi di poteri, priorità che vanno valutate e definite in un arco ampio di problemi al quale sono chiamati a concorrere i parlamentari che operano in diverse commissioni²⁴⁸.

Occorre sottolineare che inizialmente i movimenti europei si erano mostrati incerti sul buon esito dell'azione proposta, sebbene Spinelli avesse già invocato, in una lettera a Mario Albertini, presidente del MFE²⁴⁹, il sostegno all'iniziativa.

L'UEF, da una parte, guardava all'Unione economica monetaria come obiettivo prossimo da raggiungere per un avanzamento nel processo di integrazione europea, il MFE dall'altra, guidato da Albertini, seguiva una linea politica sulla priorità dei contenuti

²⁴⁶ Gaiotti De Biase, *Un «Cocodrillo»*, cit.

²⁴⁷ G. Martini, *La CEE a una svolta*, in «il Popolo», 10 marzo 1981, p. 2.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Nella lettera Spinelli scriveva: «Hai del tutto ragione. L'azione che ho intrapreso potrà svilupparsi solo se l'iniziativa dei deputati europei avrà un'eco fra le forze politiche nei vari paesi ed un sostegno iniziale almeno in alcune di esse. Come puoi pensare che appunto in cui sono della mia esperienza politica possa ignorare una cosa così banale? [...] sappi che conto moltissimo sul vostro impegno presso tutte le forze politiche in tutti i paesi per riuscire a far loro capire le implicazioni di quel che si comincia a fare nel Parlamento europeo». La lettera si legge in «UE», VII, n. 79-80, settembre-ottobre 1980.

rispetto alle istituzioni: si preferiva, insomma, un processo graduale, a scapito di un'azione immediata per la costituente²⁵⁰. Posizioni che sarebbero rapidamente mutate in breve tempo, come testimoniano il rapporto presentato durante il Comitato federale dell'UEF (tenutosi a Milano nel novembre del 1980²⁵¹) e le attività promosse dai movimenti europei, con petizioni popolari, costituzione di Comitati per il Governo europeo, volte a sensibilizzare l'opinione pubblica e affiancare l'azione dei Coccodrilli in Parlamento²⁵².

Nel giugno del 1980, a riguardo, l'UEF elaborava una mozione in cui si affermava il sostegno all'iniziativa dei deputati e si invocava la creazione di un «governo europeo capace di agire»²⁵³.

Non solo le fonti giornalistiche ma anche alcune considerazioni personalmente inviate ad Altiero Spinelli, consentono di valutare in che modo l'attività del *Club* veniva percepita all'esterno delle istituzioni comunitarie: emblematiche sono, infatti, alcune lettere private conservate nei carteggi epistolari del federalista romano.

Nel novembre del 1980 Franco Peco, membro dell'Associazione Industrie Siderurgiche italiane, indirizzava le sue considerazioni ai Coccodrilli, congratulandosi per l'iniziativa e proponendosi di fornire «un modesto contributo al dibattito» sui temi dell'integrazione europea, affrontati sulle pagine del *Crocodile*²⁵⁴.

Un'ulteriore testimonianza epistolare è fornita dalla lettera di Alfredo Marzagalli, rappresentante del distretto del *Lions* presso la consulta regionale della Liguria per i problemi dell'unificazione europea.

Rivolgendosi a Spinelli, Marzagalli si congratulava per il suo “fiuto” politico nell'aver dato vita all'esperienza coccodrilliana. A suo giudizio, infatti, l'azione intrapresa dal *Club* non solo avrebbe consolidato la centralità del Parlamento europeo, legittimo rappresentante della voce dei cittadini, ma avrebbe permesso di sensibilizzare l'opinione pubblica verso la Federazione europea²⁵⁵.

Sul versante francese, John L. Roth, presidente del *Cercle Alsacien et Mosellan* di Parigi esprimeva, nel gennaio del 1981, «le plus grand intérêt» per le costituzioni del *Club*

²⁵⁰ Cfr. D. Preda, *La Commissione istituzionale del movimento europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell'Unione europea dei federalisti*, in *Movimenti per l'Unità*, cit., p. 577.

²⁵¹ Il rapporto in questione si legge in «UE», VII, n. 82, dicembre 1980.

²⁵² Preda, *La Commissione istituzionale*, cit., p. 580.

²⁵³ La mozione e la risoluzione si leggono in «UE», VII, n. 78, agosto 1980.

²⁵⁴ *Lettera di Franco Peco ad Altiero Spinelli* (Milano 27 novembre 1980), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

²⁵⁵ *Lettera di Alfredo Marzagalli ad Altiero Spinelli* (Genova, 31 dicembre 1980), in HAEU, Fondo AS, fasc. 356.

e manifestava il proprio sostegno per la «réalisation de projet de faire l'Assemblée parlementaire de la C.E.E une assemblée européenne constitutive»²⁵⁶.

Sia dai documenti a stampa sia dalle fonti epistolari emerge un giudizio nel complesso positivo sulla nascita, sull'attività e sulla strategia adottata dal *Club* nonostante alcune voci “fuori dal coro” consideravano la portata dell'iniziativa coccodrilliana poco rivoluzionaria.

Un'ulteriore riflessione riguarda la posizione “sbilanciata” di Altiero Spinelli che, nella maggior parte degli articoli citati, sembra “dominare” sul resto dei componenti dell'intergruppo. La stessa Paola Gaiotti De Biase in una lettera indirizzata al federalista romano nel 1984 contestava l'errata interpretazione formulata dalla stampa italiana:

Ancora una volta – scriveva – su tutta la stampa nazionale, il Coccodrillo è Spinelli, Ippolito, Visentini [...] e Dastoli. Il coro che si ripete da tre anni è troppo unanime per poterlo addebitare alla faziosità delle testate [...] so di non poter protestare contro questa interpretazione se non sulla stampa del mio partito: e vorrei evitare di farlo in termini polemici. Già Scalfari a settembre mi rimandò indietro senza pubblicarla [...] una mia lettera al direttore in cui mi limitavo a ricordare che al Coccodrillo c'ero anch'io [...] Lascio a te [...] valutare cosa dire e fare affinché sia chiaro che i democristiani – almeno non tutti – non hanno solo funzionato da gregge obbediente aggiungendo i loro voti, alla fine, per necessità ad un disegno già tutto compiuto nella testa di altri²⁵⁷.

Del resto, se è vero che la costituzione del *Club* si era avviata grazie alla strategia visionaria di Altiero Spinelli, occorre ricordare che l'azione riformatrice in Parlamento si sarebbe realizzata attraverso il contributo fattivo di tutti i membri dell'intergruppo.

²⁵⁶ Lettera di John L. Roth ad Altiero Spinelli (Parigi, 19 Janvier 1981), in HAEU, Fondo AS, fasc. 370 *Correspondance reçue et envoyée par Altiero Spinelli en qualité de parlementaire européen*.

²⁵⁷ Lettera di Paola Gaiotti De Biase ad Altiero Spinelli (Roma, 16 febbraio 1984) in HAEU, Fondo AS, fasc. 263 *Relations politiques et privées d'Altiero Spinelli*.

CAPITOLO III

Dal Trattato all'Atto Unico Europeo: il declino di un progetto

1. *I lavori della Commissione ad hoc nelle carte del Crocodile*

Con la risoluzione del 9 luglio 1981 i Coccodrilli raggiungevano un primo successo, avviando le procedure per la revisione dei trattati, sebbene l'Assemblea europea non avesse ottenuto «un pieno mandato costituente per stabilire gli assetti dell'Ue»¹. Quel primo risultato mostrava, tuttavia, la consapevolezza di un Parlamento europeo che «avrebbe fallito le ragioni stesse del suo essere se non avesse avuto la capacità di porsi come momento di rottura dell'antica tradizione diplomatico-intergovernativa che aveva caratterizzato la vita della Comunità»².

La prima attenzione dei Coccodrilli, di fatto, proprio in virtù di quelle esperienze politiche precedenti – che avevano dimostrato il difficile superamento della natura intergovernativa per la costruzione europea³ – si rivolgeva tanto al contenuto del trattato quanto alla sua approvazione e successiva ratifica da parte dei governi degli Stati membri.

Con lo scopo di prevenire il fallimento di quella iniziativa, durante la riunione del 16 settembre 1981 il *Club* meditava sul possibile lavoro della Commissione istituzionale, incaricando il deputato liberale Hans Nord di studiare «l'organizzazione di quel nuovo organo» e l'italiano Spinelli di elaborare, sulla base dei temi discussi, un documento di lavoro da presentare alla prima riunione della *Cai*, la nuova Commissione affari istituzionali.

Si apriva, così, la seconda fase d'azione dei Coccodrilli che, a partire dalla formazione della *Cai*, «per non intralciare lo svolgimento dei lavori» ma comunque desiderosi «di

¹ La citazione è tratta da N. Antonetti, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)*, cit., pp. 57-58.

² La citazione è tratta dal saggio di O. Zecchino, in *Altiero Spinelli e il progetto di trattato sull'Unione europea*, Atti del Convegno a cura di M. G. Melchionni, Università degli studi "La Sapienza", Roma 1993, p. 26.

³ In questo senso bisogna guardare al ruolo svolto da esso alla fine degli anni '40 nella campagna per il ruolo costituente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e all'esperienza degli anni '50 per il progetto di Comunità politica europea. Quei progetti avevano mostrato il difficile superamento del carattere intergovernativo vigente nelle relazioni tra gli Stati europei: cfr. Y. Mehemet Cevat, *Il Progetto Spinelli e la sua eredità*, in «Le Federaliste», anno LVI, n. 1-2, 2014, p. 65.

continuare ad approfondire i grandi temi della vita comunitaria»⁴, modificavano il loro metodo di lavoro senza far mancare il loro sostegno e le loro riflessioni, ora pubblicate nel foglio politico della *Lettera*, ora pronunciate dai diversi membri in seno alla *Cai*.

Le due relazioni, quella di Nord e di Spinelli, di fatto, si inserivano perfettamente all'interno di quel dibattito apertosi in Parlamento circa la natura e i compiti della nuova *Cai*.

A riguardo, l'italiano Ortensio Zecchino avrebbe ricordato:

Rispetto a questa nascita si posero subito dei problemi tattici: se cioè dovesse puntare alla redazione di un trattato che dovesse mirare alla federazione, come era nei programmi di alcune forze politiche, ma tutti quanti erano consapevoli che l'obiettivo non era un obiettivo da tempi vicini. Il dibattito in concreto si poneva intorno al tema del punto sul quale dovesse arrestarsi l'impegno del Parlamento europeo: se cioè spingere verso un'unione che fosse molto vicina alla federazione, o se ci dovesse, più produttivamente, e questa era la tesi sulla quale si dibatté a lungo, attestare sulla forte affermazione di alcuni punti sui quali poi costruire a tappe, altri passaggi⁵.

Quanto al testo elaborato dal leader dei Coccodrilli, presentato e discusso durante i primi incontri della Commissione istituzionale, il federalista – dopo aver chiarito alcuni aspetti essenziali della risoluzione approvata in plenaria circa l'azione «sostanzialmente costituente» che il Parlamento si accingeva a guidare – aveva analizzato il metodo di lavoro del nuovo organo istituzionale, basato su tre obiettivi. Il primo riguardava il coinvolgimento di tutte le forze politiche presenti in Assemblea, che avrebbe portato alla realizzazione di un rapporto tra Commissione e Parlamento (attraverso votazioni, durante le plenarie, sui principali nodi del progetto di costituzione) giacché, solo così, «la partecipazione al voto sarebbe stata sufficientemente alta da permettere l'approvazione della proposta»⁶.

Il dibattito non doveva, però, arrestarsi all'interno della cornice parlamentare ma avrebbe dovuto andare oltre, con lo scopo di informare costantemente l'opinione pubblica sull'azione condotta e di impegnare tutti i gruppi nell'esercizio di pressione sui propri partiti e sui Parlamenti nazionali⁷.

Il secondo punto si riferiva alla ratifica del trattato:

le proposte di riforma poiché modificano i trattati e le convenzioni esistenti, entreranno in vigore secondo i principi del diritto internazionale e per volontà

⁴ La citazione è tratta da *Le attività del Club Crocodile*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 9, giugno 1982, p. 3.

⁵ La citazione è tratta da Zecchino, *Altiero Spinelli*, cit., p. 29.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Per una lettura integrale del documento si veda Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 47.

concorde degli Stati membri che vi vorranno aderire: esse dovranno essere ratificate secondo le procedure costituzionali nazionali⁸.

Infine, come terzo obiettivo, Spinelli proponeva la fine del 1983 quale termine utile per la presentazione della proposta alle autorità nazionali, così da renderla «tema centrale della vita politica dei Paesi membri e principale elemento della campagna elettorale per le elezioni del giugno 1984»⁹.

Stabiliti gli obiettivi, il leader dei Coccodrilli precisava le tappe che avrebbero dovuto scandire il lavoro della Commissione istituzionale, individuando, nella prima fase, la definizione dei compiti fondamentali dell'Unione, delle sue competenze e delle istituzioni alla base del nuovo trattato.

In sostanza, l'Assemblea sarebbe stata chiamata a scegliere tra due modelli istituzionali alternativi: uno di carattere sovranazionale («un' unione dotata non soltanto gli competenze proprie, ma anche di organi di legislazione, decisione e controllo; ogni volta che sarà necessario, di organi di esecuzione, distinti da quelli degli Stati membri e da autonomi nei loro confronti»), l'altro di carattere intergovernativo («un' unione fondata sulla volontà degli Stati membri di cooperare o anche di intraprendere delle azioni e delle politiche comuni di creare degli organi amministrativi e consultivi comuni, mantenendo sempre il diritto di decisione nelle mani dei rappresentanti degli Stati»¹⁰).

Scelto il modello da sviluppare – scriveva Spinelli – la Commissione istituzionale avrebbe dovuto condurre il proprio lavoro elaborando proposte di risoluzione, assegnate a diversi relatori e coordinate da un relatore generale, concernenti i compiti, le competenze e le strutture istituzionali della Comunità; infine, soltanto dopo l'approvazione delle risoluzioni, con il supporto di numerosi esperti, sarebbe stato redatto il trattato-costituzione da portare prima al voto del Parlamento europeo e poi alla ratifica delle autorità nazionali.

Su quest'ultimo aspetto Spinelli si era attentamente soffermato, sottolineando l'urgenza di discutere, preliminarmente, il problema del numero delle ratifiche indispensabili per l'entrata in vigore del trattato. Egli, infatti, sosteneva che

poiché il principio dell'unanimità delle ratifiche comporta il rischio che l'opposizione di un solo Stato possa bloccare la riforma, appare indispensabile stabilire che è sufficiente la ratifica da parte di un numero minimo di Stati membri affinché il nuovo Trattato-costituzione entri in vigore per gli Stati

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ivi*, p. 48.

¹⁰ *Ibidem*.

ratificanti, rimanendo in vigore per gli Stati membri non ratificanti gli obblighi derivanti dai vecchi trattati¹¹.

Circa i contenuti della riforma, il federalista chiariva le ragioni fondamentali per il passaggio dallo stato di integrazione all'Unione europea, individuando tra i nuovi compiti il perfezionamento e l'approfondimento degli obiettivi indicati nei trattati (e non realizzati), lo sviluppo economico e sociale del mondo e le politiche di sicurezza. Obiettivi che, a giudizio dei Coccodrilli, richiedevano per la loro attuazione, nuove e adeguate competenze definite in base al principio di sussidiarietà. Spinelli aveva individuato tre tipi di competenze: quelle *esclusive* dell'Unione, quelle *concorrenti*, in cui Stati e Unione avrebbero avuto il diritto di legiferare, quelle *potenziali*, ossia – come avrebbe spiegato Pistone – «susceptibili di entrare a tempo debito nelle competenze concorrenti o esclusive»¹².

Seguendo quello schema, la struttura dell'Unione sarebbe stata articolata su tre istituzioni centrali: un *governo dell'Unione*, espressione del consenso politico, dotato di iniziativa politica, legislativa, fiscale e di potere esecutivo; un *Parlamento* che, nei limiti concessi, fosse titolare del potere legislativo, fiscale e di controllo politico; e un *Consiglio*, espressione degli Stati membri, cui sarebbe stato assegnato il compito di partecipare all'elaborazione delle decisioni dell'Unione. Quanto alla ripartizione dei poteri, essi sarebbero stati subordinati al tipo di competenza¹³.

La riunione costituiva della Commissione permanente per i problemi istituzionali si teneva a Bruxelles il 27 gennaio 1982: sotto la presidenza del decano, il deputato greco Kallas, i trentasette membri rappresentanti di tutte le forze politiche dell'Assemblea¹⁴

¹¹ *Ibidem*.

¹² La citazione è tratta da S. Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 28, Torino, 23 febbraio 1982.

¹³ Nel settore delle competenze esclusive il Parlamento avrebbe avuto l'ultima parola e il Consiglio (solo per i primi dieci anni dell'Unione) avrebbe avuto la facoltà di respingere le leggi o le misure finanziarie votate dal Parlamento; Nelle competenze concorrenti, di fronte a una materia non ancora disciplinata dalle leggi dell'unione, il Parlamento avrebbe avuto l'ultima parola ma il Consiglio avrebbe potuto chiedere, dal canto proprio, una concertazione; Nel campo delle competenze potenziali, invece, sarebbe spettato al Consiglio il compito di organizzare la cooperazione fra gli Stati e portare avanti la convergenza fra le loro politiche: per un approfondimento si veda *ibidem*.

¹⁴ La commissione permanente per i problemi istituzionali era così composta: tra i socialisti figuravano gli italiani Giorgio Ruffolo, Mauro Ferri, Antonio Cariglia, Ruggero Puletti, Mario Zagari, i tedeschi Klaus Hänsch, Rudolf Schieler, Katharina Focke, Hans-Joachim Seeler; i francesi Henry Saby, Louise Moreau, Paule Dupont; gli inglesi Allan Rogers, Jackson Quin, l'irlandese Thomas Megahy, l'olandese Ien Van den Heuvel, il greco Spyridon Plaskovitis, i belgi Karen Van Miert, Lucien Radoux, Robert Cohen, il danese Eggert Petersen. Tra i deputati del PPE figuravano gli italiani Dario Antoniozzi, Ortensio Zecchino, Luigi Macario, Pietro Adonnino, Giovanni Giavazzi, Paola Gaiotti De Biase, i tedeschi Jochen Van Aerssen, Erik Blumenfeld, Hans Lücker, Gero Pfennig, Bruno Friederich, Alfons Goppel, Rudolf Luster, Bernhard Sälzer, i belgi Joannes Verroken, Pierre Deschamps, i francesi André Diligent, Pierre Pflmlin, l'olandese Sjouke Jonker, i greci Kaja Kallas, Konstantinos Gontikas, il lussemburghese Marc Fischbac; Tra i conservatori, gli inglesi Christopher Jackson, Stanley Johnson, Derek Prag, Tom Spencer, Eric Forth, Robert Jackson, The Lord O'Hagan, Christopher Prout; tra i deputati del Gruppo comunista e apparentati,

eleggevano il socialista Mauro Ferri alla guida dell'organo parlamentare e i deputati Sjouke Jonker (Nl. PPE), Hans Nord (Nl. L) e Marco Pannella (It. NI), nel ruolo di vicepresidenti.

Soffermandosi sulla composizione di tale Commissione è opportuno chiarire due aspetti: il primo è relativo al numero consistente di Coccodrilli che all'interno della *Cai* rappresentavano la voce del *Club*¹⁵; il secondo, invece, riguarda i gruppi politici che guardavano alla nuova Commissione istituzionale come un'ulteriore arena politica dove esprimere le future prospettive della Comunità.

Si poneva, pertanto, l'esigenza di individuare i deputati da delegare per discutere di temi tanto rilevanti e quali caratteri dovesse assumere il nuovo organo parlamentare. Scelte complesse se si pensa alla realtà politica della I legislatura del Parlamento, priva di vere famiglie politiche europee e, pertanto, condizionata dalle strategie dei partiti nazionali che continuavano a influenzare i dibattiti comunitari.

All'interno del Gruppo popolare europeo, ad esempio, sebbene vi fosse un largo consenso circa gli obiettivi da raggiungere, erano emerse «forti divergenze sull'aspetto tattico»¹⁶, cioè «se sostenere un'ipotesi più avanzata»¹⁷, quale il lavoro all'interno della *Cai*, o «limitarsi per avere maggiore garanzia di successo»¹⁸. È quanto emerge da una testimonianza (datata 1992) di Ortensio Zecchino in cui il democristiano avrebbe ricordato i caratteri di un confronto «molto duro, molto lungo e molto travagliato»¹⁹ tra coloro che, come il deputato Jonker²⁰, volevano limitarsi, e il filone italiano che, al contrario, sosteneva la necessità di costruire un progetto trasversale, transpolitico «per garantire un più largo consenso»²¹.

Con Mauro Ferri presidente, Spinelli promotore e gli italiani del PPE, tra i primi sostenitori di quel nuovo organo, lo scontro era alimentato anche da quella «sorta di italianizzazione della vita e della funzione della commissione istituzionale»²² deprecata

gli italiani Altiero Spinelli, Guido Fanti, Pancrazio De Pasquale, Domenico Ceravolo, Felice Ippolito, i francesi René-Emile Piquet, Maxime François Gremetz; tra gli esponenti del Gruppo liberale e democratico, l'italiano Bruno Visentini, l'olandese Hans Nord, il fiammingo Karel De Gucht, il danese Niels Jørgen Hagerup e il tedesco Ulrich Irmer; tra i gollisti i francesi Michel Junot, Christian De La Malene, Gérard Israel, Jean-José Clement e, infine, tra gli Indipendenti l'italiano Marco Pannella. L'informazione è tratta da S. Pistone, *Inizia il lavoro della Commissione istituzionale per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 2, Torino, 27 gennaio 1982.

¹⁵ Si pensi alla democristiana Gaiotti, al belga Radoux, ai socialisti Ruffolo e Ferri, al liberale Nord.

¹⁶ La citazione è tratta da Zecchino, *Altiero Spinelli*, cit., p. 29.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ivi*, p. 30.

²⁰ Nel febbraio del 1982 il deputato olandese Jonker presentava una proposta di risoluzione affiancata da un testo di trattato già completo. Sul punto si veda la testimonianza di Zecchino, *Altiero Spinelli*, cit., p. 30.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

dalle altre correnti nazionali. Un aspro confronto che il filone italiano avrebbe «vinto»²³, dapprima opponendosi alla risoluzione presentata da Jonker e successivamente assumendo un ruolo rilevante nei lavori della *Cai*.

Una simile antitesi caratterizzava il Gruppo socialista all'interno del quale la corrente italiana, rappresentata da Giorgio Ruffolo, Mauro Ferri, Mario Didò, si scostava dall'atteggiamento, a tratti insidioso, dei socialisti tedeschi e belgi che avrebbero voluto tradurre il lavoro della Commissione istituzionale in un semplice «manifesto» europeista²⁴.

a) *Prima fase*

Il nuovo organo istituzionale iniziava i suoi lavori stabilendo un calendario delle attività da svolgere: si tratta di un'agenda scandita da tre tappe, come testimoniato nell'ottavo numero del *Crocodile*.

Dapprima – si legge – il Parlamento sarebbe stato invitato a pronunciarsi sugli orientamenti generali della riforma istituzionale, in particolare sulle competenze dell'Unione in materia di politica economica, di cooperazione, sicurezza e sviluppo, di finanza, di diritto (dell'Unione) e di istituzioni. Una volta definiti gli orientamenti, i vari relatori coordinati dal relatore generale (Spinelli) avrebbero redatto una serie di rapporti per l'approvazione in Parlamento entro il 1983 e, sulla base di quei documenti, la Commissione istituzionale avrebbe preparato il progetto di trattato che avrebbe istituito l'Unione europea.

Solo dopo un lungo lavoro, l'Assemblea avrebbe votato il progetto e presentato ai Parlamenti nazionali il testo per la ratifica da parte degli organi competenti²⁵.

Il programma stabilito dalla Commissione istituzionale riprendeva, quasi fedelmente, le tappe definite in precedenza dai Coccodrilli: basti guardare i contenuti della relazione Spinelli elaborata sulle indicazioni dell'incontro del 16 settembre 1982 e del *Documento di lavoro n° 1 per il Club del Coccodrillo* del 1981.

²³ Così Zecchino: «Ci fu allora questo scontro che in qualche modo fu vinto dal filone italiano, con le opportune alleanze, con gli opportuni sostegni tanto che quando poi, costituita la commissione istituzionale, questa ritenne di partire sul versante della redazione del trattato individuando i sei relatori, ci fu anche la disponibilità nostra, degli italiani, a rinunciare. Nel gruppo eravamo, insieme ai tedeschi la parte forte ma proprio per questa accusa di italianizzazione ci fu la nostra disponibilità a rinunciare»: *ibidem*.

²⁴ Così Spinelli, *Diario*, cit., annotazione dell'11 maggio 1982, p. 759.

²⁵ Per il calendario politico della Commissione istituzionale si veda *I lavori della Commissione istituzionale*, in «*Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*», n. 8, maggio 1982, p. 7. Sul punto si veda, inoltre, C. Rognoni Vercelli, *Spinelli's action in the European Parliament: the Crocodile Club, the Institutional Commission, the Draft Treaty*, in *The Federal idea, The History of Federalism since 1945*, a cura di A. Bosco, Lothian Foundation Press, London 1992, pp. 299-310.

Sul tema si esprimevano diversi deputati: Hans Lücker, ad esempio, poneva l'accento sull'importanza cronologica dell'azione definendo il 1984 come «data magica» per il successo del trattato; l'olandese Jonker, di concerto con il tedesco Van Aerssen, tornava a ribadire l'esigenza di «non separare la politica dei piccoli passi [...] dalla redazione di un nuovo trattato», mentre Monreau suggeriva di «tracciare un bilancio istituzionale per evitare di cadere nelle formule del passato e di accentuare la dialettica fra istituzioni e realtà sociale per costruire l'Europa possibile»²⁶.

Le prime sedute della nuova *Cai*, tenutasi tra il 27 e 28 gennaio, il 24 e 25 febbraio e il 16 e 17 marzo, venivano caratterizzate da un lungo confronto tra parlamentari per definire gli orientamenti di fondo circa la revisione dei trattati e il nuovo schema costituzionale dell'Unione europea, a partire dal rapporto preliminare redatto dal federalista romano, «point de départ utile pour la discussion»²⁷.

Un primo limite si presentava circa «il contenuto critico e categorico dei termini “federalismo” e “confederalismo”» frequentemente connessi alle opzioni «sovranazionale» e «intergovernativa», temi delineati nel progetto preliminare del federalista italiano. Già durante il primo incontro, tuttavia, si escludeva «ogni idea di scelta secca fra le due opzioni», optando per un approccio pragmatico, un «compromesso democratico»²⁸ tra le forze in Parlamento che avrebbe determinato la formulazione di una «dottrina dell'Unione europea, con caratteri di netta originalità rispetto alle concezioni tradizionali»²⁹.

Quella dottrina, come avrebbe sottolineato Pier Virgilio Dastoli, trovava i suoi elementi fondativi negli aspetti positivi realizzati, sino a quel momento, nella costruzione europea e

sintetizzati come segue: il senso della comunanza d'interdipendenza economica reale hanno dato luogo ad un corpus di leggi comunitarie, gestite da un'amministrazione europea, in presenza di un Parlamento europeo con scarsi poteri, ma eletto dai popoli europei. A ciò si aggiunge la “convinzione

²⁶ I dossier relativi al dibattito sul calendario e il metodo di lavoro della Commissione istituzionale sono custoditi in HAEU, PE1- 898-PE1-899. In particolare, si veda il processo verbale della seduta della *Cai* del 27-28 gennaio 1982, PE76.958 [PE/XVII/PV/82-1], pp. 3-4. La discussione proseguiva durante la riunione successiva (24 février 1982) in cui alcuni esprimevano la difficoltà di rispettare il calendario prestabilito e chiedevano di prorogare i tempi dando l'opportunità ai gruppi politici di discutere maggiormente; altri, invece, chiedevano che fosse stabilito un calendario più rigido: HAEU, PE77.414 [PE/XVII/PV/82-2], pp. 2-3.

²⁷ La citazione è tratta dal discorso pronunciato dal presidente Mauro Ferri durante la prima riunione della *Cai*.

²⁸ La citazione è tratta da P. V. Dastoli, in *Altiero Spinelli e il Progetto di Trattato sull'Unione europea*, cit., p. 21.

²⁹ Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 49.

della necessità di una personalità – e di una voce europea nella politica estera e di sicurezza”³⁰.

I progressi incontravano, però, dei limiti, dei rischi di involuzione, giacché il sistema istituzionale adottato fino ad allora presentava numerosi ostacoli.

In sostanza, di fronte alle crisi politica, economica e strutturale, la Comunità non era stata in grado di fornire una risposta, di trovare soluzioni; uno squilibrio che gli autori del *Crocodile* imputavano all’inefficiente politica del Consiglio, da un lato incapace di procedere secondo una volontà politica comune, dall’altro difficilmente in grado di raccogliere l’unanimità necessaria per intraprendere le riforme.

Nell’articolo *Cosa ci si può aspettare dal Consiglio* pubblicato su *Crocodile* nel maggio del 1982 si legge:

L’assenza di volontà politica comune fa pensare a Bachéliérius di Molière che spiega come “opium facit dormire qui a est in eo virtus dormitiva”. Dire che non c’è volontà politica comune è esattamente lo stesso che dire il Consiglio è un organo poco capace di agire; Ciò non spiega ancora molto. Tutte le istituzioni della Comunità, Corte, Parlamento, Commissione, Consiglio, sono formate da membri provenienti da paesi differenti, dotati di esperienze politiche, giuridiche, culturali, linguistiche differenti e nessuna di esse può arrivare ad atti di volontà se non attraverso decisioni collettive. E bene in tre di esse la formazione di una volontà comune europea anche se viene raggiunta laboriosamente, si forma regolarmente ogni volta che queste istituzioni affrontano un problema [...] In una di esse – il Consiglio – questa volontà molto spesso manca: quando essa si realizza, è sempre ad un livello molto basso di solidarietà europea; spesso essa va nel senso della degradazione di questa solidarietà. Il Consiglio è la sola istituzione fondata su un altro principio [...] In altri termini dietro ciascun membro del Consiglio c’è un processo di formazione della sua volontà politica pesante, complessa, tradizionale, che è stato inventato e messo in opera per esprimere una volontà nazionale. Il sentimento diffuso della comunità di destino [...] è presente anche in questi processi nazionali di formazione delle decisioni [...] Di tanto in tanto, queste istanze nazionali si trovano davanti a gravi scelte di fondo: ritornare alla pura e semplice percezione dell’interesse nazionale, o mantenere in vita la Comunità e farle fare talvolta un passo in avanti. La paura di quel che diverrebbero le relazioni intra europee, se l’idea d’Europa sparisse, e l’evidenza della superiorità della prospettiva europea su quella puramente nazionale, sono tali che il Consiglio è capace di scegliere le grandi opzioni europee [...] Tuttavia i grandi impegni sono in generale solo orientamenti che mostrano la percezione dei problemi europei, ma non costituiscono ancora la soluzione. Perché l’impegno sia seguito dalla realizzazione, è necessario che l’organo di decisione sia capace di prendere tutta una serie di deliberazioni, con continuità e con coerenza [...] il Consiglio per sua natura non è capace né di questa continuità, né di questa coerenza, perché [...] la realizzazione si fonda sempre sulla ricerca di un accordo fra dieci procedure, nazionali e autonome, di formazione delle decisioni. Fatte per esprimere i punti di vista nazionali, queste procedure tendono spontaneamente a ridurre, al limite ad

³⁰ *Ibidem*.

annullare, la portata dell'impegno europeo [...] a cercare – se esiste – il minimo comune per ciascuna di esse; e se non esiste, a lasciare rinviare ogni decisione. Non è vero, dunque, che la volontà comune non esiste la verità è che essa non riesce ad esprimersi, con la necessaria continuità, all'interno del Consiglio³¹.

Quanto alla questione dell'unanimità, gli autori della *Lettera* criticavano quella procedura che, con la fine del periodo transitorio doveva essere, secondo quanto sancito dai Trattati CEE, progressivamente sostituita dalla regola del voto a maggioranza. Un esercizio più volte invocato da Commissione e Parlamento e mai messo in atto dal Consiglio. Quell'ostinazione non era, tuttavia, da ascrivere alle colpe dei governi, quanto ai Trattati che, come si legge sul *Crocodile*, contenevano alcune «assurdità»:

Un insieme di Stati – scrivevano gli autori – può decidere che certe politiche nazionali saranno messe in comune, diventando una politica comune. In questo caso questi Stati devono privarsi del potere di prendere certe decisioni, cioè rinunciare a certe parti della loro sovranità e trasferirle a un insieme appropriato di organi politici comuni. Se questi organi comuni sono democratici, i cittadini riprendono in quanto cittadini della comunità, ciò che essi hanno perduto come cittadini dei loro paesi; Ma lo Stato membro ha ridotto la sua sovranità. Poiché non decide più in certe materie, esso non può neppure opporsi ad una decisione, ma deve accettarla se è rimasto in minoranza. Un insieme di Stati può decidere che certe politiche, pur restando nazionali dovranno essere il risultato di una certa cooperazione. In questo caso, ciascun Stato mantiene potere di decidere su queste politiche, cioè mantiene la sua sovranità in questi settori. Tutto quello di cui questi paesi hanno bisogno è una conferenza più o meno permanente di rappresentanti dei loro governi, per cercare di mettersi d'accordo su quel che ciascuno farà per assicurare la cooperazione. In questo caso le decisioni devono essere prese all'unanimità, perché uno Stato sovrano non può accettare che quel che esso stesso ha deciso di accettare [...] L'assurdità del sistema iscritto nei trattati sta nell'aver proposto la costruzione progressiva di politiche comuni, ma nell'aver affidato il potere di decisione ad un organo capace di cercare solamente una cooperazione precaria di politiche che continuano a restare nazionali³².

Una riflessione aspra, severa, cui i Coccodrilli facevano seguire alcune possibili soluzioni per affrontare seriamente il problema dell'unanimità, a partire da un ripensamento dei compiti e delle competenze dell'Unione, suggerendo, così, alcuni spunti di riflessione per la nuova Commissione istituzionale:

Se la Commissione istituzionale del Parlamento europeo vuole aprire una prospettiva di ripresa del cammino della Comunità verso una vera Unione politica, essa deve affrontare il problema dell'allargamento dei compiti e delle competenze dell'Unione, della trasformazione della commissione della Comunità in un vero esecutivo ed il Parlamento in una vera Assemblea

³¹ *Cosa ci si può aspettare dal Consiglio*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 8, maggio 1982, pp. 3-4.

³² *Ivi*, p. 5.

legislativa. Essa dovrà, tuttavia, essere cosciente del fatto che nessun vero passo in avanti sarà possibile se non proporrà la demolizione del grande ostacolo costituito dal Consiglio, quale esiste e funziona attualmente. Dovrà certamente esistere una Camera degli Stati a fianco del Parlamento e dovranno esserle riconosciuti poteri speciali affinché i punti degli Stati membri in quanto tali siano percepiti e compresi. La Camera degli Stati parteciperà con il Parlamento al potere legislativo e al controllo dell'esecutivo, ma non potrà essere il detentore né esclusivo né in ultima istanza di queste funzioni. Solo a queste condizioni potrà essere abolito il voto all'unanimità in seno al Consiglio³³.

In effetti, già nel documento di lavoro presentato da Spinelli, in cui era stato proposto uno schema di tipo federale, si denota un grado di compromesso in particolare sul ruolo del Consiglio che avrebbe partecipato alle decisioni ogni volta con poteri e modalità di voto differenti a seconda delle competenze dell'Unione: esclusive, concorrenti e potenziali.

Il dibattito in Commissione istituzionale sugli orientamenti del Parlamento si muoveva, inoltre, lungo un'altra direttiva circa la possibilità di un'iniziativa così importante: da un lato, alcuni democristiani continuavano a dirsi dubbiosi criticando il progetto «troppo ambizioso» e sostenendo l'idea di una politica dei piccoli passi «certamente meno vistosa, ma probabilmente produttiva di effetti più concreti»³⁴; dall'altra, i socialisti affrontavano la *quaestio* del rapporto tra istituzioni e politica, affermando che fosse necessario riflettere prima sul contenuto delle politiche comunitarie da sviluppare e, solo successivamente, discutere di una riforma istituzionale.

Tesi che sarebbero state prontamente superate, giacché l'intera *Cai* riteneva indispensabile una proposta di ampio respiro, più efficace rispetto alla politica dei piccoli passi, in grado di trattare contemporaneamente una riforma istituzionale e una revisione dei compiti della Comunità (in risposta alle istanze socialiste).

In generale, dalla lettura dei processi verbali, emerge che solo un'esigua minoranza rifiutava completamente il progetto, mentre alcuni continuavano a chiedersi quale soluzione scegliere tra la revisione dei trattati esistenti e la redazione di un nuovo progetto; altri ancora insistevano perché fosse posta maggiore attenzione su determinati argomenti. Il dibattito rifletteva, come avrebbe sostenuto il presidente Ferri, un «conflit d'intérêts qui doit être compris comme un conflit Nord-Sud au sein de la Communauté

³³ *Ibidem*.

³⁴ Dastoli, Pierucci, *Verso*, cit., p. 50. Sul punto si veda, inoltre, il dibattito della *Cai* della seduta del 24 febbraio 1982, PE77. 514 [PE/XVII/PV 82-2], cit.

européenne»³⁵, all'interno del quale una maggioranza era «en faveur d'une stratégie évolutionnaire»³⁶.

Al riguardo, il belga Leo Tindemans, presidente di turno del Consiglio dei ministri, durante la seduta della Commissione istituzionale del 28-29 aprile 1982, dedicata ai presidenti delle altre istituzioni³⁷, manifestava il proprio orientamento.

Pur riconoscendo «les motivations qui inspirent l'initiative du Parlement»³⁸, cui affidava il ruolo di catalizzatore necessario per mobilitare l'opinione pubblica sull'esigenza di dotare l'Europa di un'unione non solo economica ma anche politica³⁹, Tindemans si soffermava sulle condizioni politiche del tempo e sulla mancanza di una comune volontà tra i Dieci, affermando che mettere in discussione ciò che era stato realizzato avrebbe comportato un arretramento e non un rafforzamento che, invece, era auspicabile⁴⁰: per tale motivo egli sosteneva la necessità di migliorare i trattati in vigore⁴¹.

³⁵ La citazione è tratta dal processo verbale della seduta della *Cai* del 16 marzo 1982, in HAEU, PE1-900, PE77.868, [PE/VII/PV 82-3], p. 4.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ L'audizione dei tre presidenti Leo Tindemans, Gaston Thorn e Charles Martens de Wilmaars si decideva durante la riunione del 31 marzo 1982. Sul punto si veda il documento conservato in HAEU, PE1-901, PE. 78. 183 [PE/XVII/PV/82-4].

³⁸ La citazione è tratta dal discorso pronunciato da Leo Tindemans durante la seduta della *Cai* del 28-29 aprile 1982. Il documento *Des déclarations de M. Le président Tindemans a l'occasion de la réunion de la Commission institutionnelle des 28/29 avril 1982* si trova in HAEU, PE1-902, PE78.971 (17.5.1982), p. 1.

³⁹ *Ivi*, p. 5.

⁴⁰ «Mais si l'Union Européenne est nécessaire, est-elle possible au stade actuel ? Poser cette question équivaut à se demander si la volonté politique de procéder véritablement et concrètement à l'Union Européenne existe au niveau des gouvernements de nos dix pays - et de nos parlements. La réponse à cette question est, à mon avis, préalable à toute action visant à une transformation profonde du système institutionnel et des compétences des Communautés européennes. Nous devons nous rendre compte des diversités de tradition, d'intérêts, de structures constitutionnelles qui existent entre nos pays. Nous constatons que toute renonciation à une partie de la souveraineté nationale, toute modification éventuelle de l'équilibre institutionnel actuel se heurtent dans plusieurs pays à des obstacles très graves. Je constate moi-même (et je crois pouvoir dire cela devant vous) que l'esprit européen qui règne dans les Institutions existantes n'est pas le même dans chaque Institution. Il y a manifestement une différence entre l'esprit européen au Parlement Européen et l'esprit européen à certains Conseils. Je crois que je ne trahis rien en vous disant cela, vous avez déjà pu le constater vous-même. C'est pourquoi je pense parfois que si on voulait, au stade actuel, procéder à une refonte assez fondamentale des Traités de Paris et de Rome, on courrait le risque de se trouver rapidement bloqué dans une impasse et on pourrait même courir le danger de voir remis en cause l'acquis communautaire. En tout cas, c'était la conviction à laquelle j'étais arrivé lorsque j'ai dû rédiger mon rapport sur l'Union Européenne à la demande de mes collègues en 1975. Je me suis rendu compte après des visites à des capitales européennes que si je proposais un nouveau Traité ou une modification fondamentale au Traité existant, je n'atteindrais plus ce qui a été réalisé avec le Traité de Paris et celui de Rome, c'était en 1975 et je tiens à le répéter. A vous de juger si depuis lors la situation s'est améliorée»: *ivi*, p. 4.

⁴¹ «Rien ne serait à mon avis plus dommageable que de proposer un nouveau Traité qui risquerait de ne pas être accepté par deux, trois ou quatre de nos parlements nationaux. Ce serait en quelque sorte la répétition aggravée de l'échec de la Communauté européenne de défense. Est-ce à dire qu'aucun progrès n'est possible sur la voie d'une Union plus étroite entre nos peuples, telle que préconisée par le préambule des Traités? Je ne suis pas de cet avis. J'estime, au contraire, qu'une œuvre patiente et continue est nécessaire pour compléter et relancer la construction européenne, tout d'abord dans les domaines prévus par les Traités et dans lesquels tellement de choses restent encore à faire et ensuite dans d'autres domaines que j'avais déjà indiqués dans mon rapport sur l'Union Européenne et qui sont en partie repris dans l'initiative Genscher-Colombo», *ibidem*.

Una visione deludente, come avrebbe ricordato Pistone, per chi come il socialdemocratico ecologista Ludo Dierickx aveva sperato che Leo Tindemans agisse come aveva agito De Gasperi negli anni Cinquanta⁴².

L'urgenza di stabilire formalmente i nuovi ambiti di cooperazione sviluppati dai Dieci veniva chiarita dal presidente della Commissione europea Gastorn Thorn, il quale ribadiva la necessaria istituzionalizzazione di quelle «zone grises»⁴³ e la redazione di un trattato che rappresentasse un vero passo qualitativo verso una chiara costituzione europea⁴⁴. Sia Tindemans che Thorn ipotizzavano la convocazione di una nuova conferenza di Messina per uscire dall'*impasse*.

Un'idea non condivisa dagli autori della *Lettera* che, nel decimo numero della rivista, avrebbero commentato l'*affaire* come una *quaestio* «utile o pericolosa secondo il modo di concepirla e analizzarla»⁴⁵. Essi, infatti, affermavano che l'iniziativa poteva definirsi come «un riflesso di pigrizia politica e intellettuale, un tentativo, più o meno cosciente di sabotare il progetto istituzionale del Parlamento europeo», un atto meditato dai ministri del tempo:

Oggi i nostri ministri non hanno più l'esperienza diretta e bruciante del furore nazionalista. Essi cominciano anzi a giocare nuovamente con questo fuoco. La crisi economica, il malessere sociale, il disordine internazionale obbligano questi ministri a sentire che è necessario andare al di là della Comunità attuale, ma essi non hanno più la forza dei fondatori di ordini nuovi. Essi si sentono soltanto amministratori di quel che esiste già: lanciano di tanto in tanto degli spezzoni di idee, dei vaghi abbozzi di progetti [...] Poveri fino alla miseria quanto a immaginazione politica quando si tratta dei problemi europei, ma tuttavia arroganti, essi considerano se stessi ed i loro servizi più adatti del Parlamento ad occuparsi di riforme. Sanno che sono solo capaci di proclamare delle esigenze europee ma che non hanno alcuna idea precisa circa il contenuto di eventuali riforme. Sanno anche che coloro ai quali affideranno l'elaborazione dei loro progetti non saranno più dei Monnet, degli Spaak, ma dei diplomatici ben addestrati sul modo di castrare qualunque progetto sovranazionale che arrivasse per caso sul loro tavolo [...] Non escludiamo che l'idea di una Messina sia non soltanto un riflesso di pigrizia, ma anche un tentativo, più o meno cosciente, di sabotare il progetto istituzionale del Parlamento europeo. Non dimentichiamo la storia, la quale non insegna mai quel che è necessario decidere ora, ma insegna sempre come certi meccanismi

⁴² Sul punto si veda il discorso pronunciato dal belga Dierickx il 21 aprile 1982 alla Camera. Approfondimenti sul tema si leggono in S. Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 31, Torino, 20 maggio 1985.

⁴³ Le considerazioni di Gastorn Thorn si leggono in *Parlement européen, Commission institutionnelle, Procès verbal de la réunion des mercredi 28 avril e jeudi 29 avril 1982*, HAEU, PE1-901, PE78.704 [PE/XVII/PV/82-5], p. 4.

⁴⁴ Secondo Gastorn Thorn la costituzione europea doveva basarsi su tre principi: i diritti dell'uomo, il principio di sussidiarietà, un sistema legislativo bicamerale. È quanto si legge in S. Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 31, cit.

⁴⁵ La citazione è tratta da *Una nuova Messina*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 10, ottobre 1982, p. 1.

funzionano se non si presta la necessaria attenzione [...] Oggi, dopo trent'anni, il Parlamento europeo, più rappresentativo, politicamente più forte, non ha aspettato un mandato che non sarebbe mai arrivato, ma ha iniziato, per propria decisione, la preparazione del progetto di riforma dei trattati, nella prospettiva della realizzazione di un'Unione che sia all'altezza dei compiti che l'aspettano. La nuova Messina potrebbe ben essere un Consiglio europeo che esprimerebbe i suoi complimenti più calorosi al Parlamento per aver iniziato lo studio delle riforme istituzionali, si dichiarerebbe convinto esso stesso della necessità di certe riforme e inviterebbe il Parlamento a consegnargli i suoi progetti quando fossero pronti, per decidere quale seguito dar loro. In questo modo è stato sotterrato lo Statuto della Comunità politica dell'Assemblea ad hoc. Il gioco potrebbe riuscire anche questa volta, poiché il Parlamento potrebbe essere tentato di lasciarsi dominare dal rispetto più che dalla diffidenza che prova verso il Consiglio europeo e fare ciò che fece Spaak nel marzo 1953, quando consegnò il progetto al Presidente in esercizio del Consiglio che era allora Bidault [...] La nuova Messina potrebbe proporre che il testo definitivo sia deciso in una "concertazione" fra Parlamento, Consiglio e Commissione, che esso non sia dunque deciso dall'Assemblea, impegnando così le forze politiche, ma quasi di nascosto, fra delegazioni del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. E quando la delegazione del Consiglio annuncerebbe che il Consiglio non ha raggiunto l'unanimità su un punto, tutta la concertazione si fermerebbe⁴⁶.

Gli autori del *Crocodile*, tuttavia, tentavano di individuare in quella proposta anche asserzioni positive; concludevano, infatti, la loro riflessione confermando il loro benessere alla nuova Conferenza di Messina a condizione che «essa [...] divenga una frustata rianimatrice per la Commissione e per il Consiglio e si incoraggerà il Parlamento nel suo lavoro costituente»⁴⁷.

Quanto ai caratteri procedurali delineati nella relazione spinelliana e all'opportunità di sottrarre le proposte del Parlamento europeo ai negoziati intergovernativi, si determinava una serie di *cleavages*, come avrebbero dimostrato le ipotesi (di natura intergovernativa) del deputato liberale Martin Bangemann.

Il meccanismo proposto dai Coccodrilli costituiva, in realtà, una soluzione al problema relativo ai progetti di riforma già presentati a partire dagli anni Cinquanta e mai realizzati.

La Commissione istituzionale, di fatto, fin dalla sua formazione rivolgeva una prima attenzione allo studio delle proposte avanzate tra il 1950 e il 1982, cadute o profondamente alterate, per comprendere quali difficoltà, quali limiti ostacolassero la strada per la riforma⁴⁸. Un attento esame, condotto sulla scia di quanto già auspicato nel

⁴⁶ Ivi, pp. 1-4.

⁴⁷ Ivi, p. 5.

⁴⁸ Già durante la prima seduta della *Cai* si discuteva circa la stesura del *Livre blanc*. In particolare, il deputato Van Aerssen proponeva che tra i documenti fosse inserita anche la proposta presentata dal collega Jonker nel 1981. Solo nel corso delle riunioni successive, però, il progetto assumeva caratteri più precisi. Al riguardo la socialista tedesca Focke proponeva che fosse eliminata dal documento l'introduzione elaborata da Spinelli in cui il federalista aveva analizzato i diversi progetti. Quanto al titolo, nella riunione tenutasi il 28 aprile 1982, il presidente Mauro Ferri presentava due proposte (*Recueil de textes* e *Livre*

documento dell'intergruppo del 1981⁴⁹, che avrebbe portato alla stesura del *Livre blanc sur les initiatives prises en vue de la construction de l'Union Européen*.

Sulla base delle scelte avanzate dai componenti della *Cai*, nel testo venivano ripercorse le 37 proposte formulate in ambito nazionale ed europeo che, come comune denominatore, mostravano l'esigenza di un'unità politica europea di fronte ai fallimenti e ai risultati inefficienti fino ad allora conseguiti. Un insuccesso che l'autore del documento, Altiero Spinelli, attribuiva al meccanismo intergovernativo fortemente influenzato dalle posizioni nazionali:

Les propositions officielles abondent, les échecs sont tout aussi fréquents, et tous, ou presque, s'expliquent d'une seule façon: en général, l'élaboration des projets a été confiée à des conférences ou comités intergouvernementaux, et la mise en œuvre des projets qui ont été approuvés dépend de décisions d'instances intergouvernementales. Par "intergouvernemental", il faut ici entendre "composés de représentants de gouvernements nationaux, tenus à respecter des mandats et directives qu'ils reçoivent de leurs gouvernements". C'est l'évidence même que dans toutes les négociations qui doivent aboutir à formuler le projet, ou à prendre la décision, les points de vue et les volontés nationales sont fortement privilégiées, tandis que les points de vue et la volonté commune à des organes d'expression inadéquats ne réussissent presque jamais à bien s'exprimer. Il s'en suit que beaucoup de projets font naufrage avant d'être arrivés à leur réalisation et ceux qui y parviennent contiennent toujours fortement implantées des instances intergouvernementales de décision qui tôt ou tard les paralysent⁵⁰.

Sulla procedura ipotizzata dal *Club* aleggiava, peraltro, una perplessità circa l'idoneità e la legittimità di quell'esercizio giacché alcuni preferivano formulare al Consiglio proposte di modifica dei trattati esistenti, secondo quanto sancito nell'art. 236 del Trattato CEE.

Il metodo coccodrilliano, tuttavia, trovava numerosi sostenitori anche tra i giuristi, come ricorda Nicola Catalano, giudice della Corte di Giustizia della Comunità europea, che sulle pagine della *Lettera* avrebbe scritto:

Con il testo che l'Assemblea parlamentare della Comunità europea sta elaborando, si intende creare un'Unione europea, consistente in un insieme di istituzioni, di cui vengono trasferiti determinati poteri [...] la composizione

blanc) che messe ai voti ottenevano lo stesso numero di percentuali di preferenze (10 a favore e 10 contrari). La nuova proposta di Mauro Ferri, *Recueil de documents institutionnels de la Communauté européenne 1950-1982* veniva adottata con 12 voti favorevoli, 5 contrari, 1 astenuto. Il voto veniva, però, annullato dal momento che il deputato Pannella, assente durante la votazione, si dichiarava favorevole al titolo *Livre blanc*. Sul punto, si veda HAEU, PE1-902 in PE78.704 [PE/XVII/PV/82-5].

⁴⁹ Si tratta del *Documento di lavoro n° 1 per il Club del Coccodrillo*, cit. Per un approfondimento vedi *supra*.

⁵⁰ Si tratta dell'introduzione al testo articolata da Altiero Spinelli. Il documento *Livre blanc sur les initiatives prises en vue de la construction de l'Union Européenne* si legge in HAEU, Fondo Pier Virgilio Dastoli (= PVD), 6 *Assistent parlementaire d'Altiero Spinelli*.

delle nuove istituzioni, i criteri di formazione delle stesse e i poteri ad essi conferiti, sono differenti da quanto previsto per le istituzioni delle Comunità europee. Quindi con il nuovo strumento si ha intenzione di porre in essere un ente nuovo rispetto alle comunità europee attualmente vigenti. Il nuovo ordinamento si sovrappone ad esse e, perciò, apporta modifiche ai precedenti ordinamenti ma è per sua natura, un nuovo ente rispetto ad esse. Di conseguenza, sebbene i trattati CECA, CEE e CEEA (art. 95 CECA, 236 CEE, 203 CEEA) prevedano apposite procedure per la modifica dei trattati stessi, esse non sembrano applicabili nella fattispecie, in quanto il nuovo strumento non si limiterà a modificare gli ordinamenti esistenti, ma tenderà a crearne uno nuovo, che ad essi si sovrappone⁵¹.

Una tesi che il giurista poggiava su solide basi riprendendo quanto accaduto nel 1957, in occasione della stesura della Convenzione sulle istituzioni comuni:

Del resto, come posso personalmente testimoniare quando venne redatta la Convenzione sulle istituzioni comuni, sottoscritta e ratificata contemporaneamente con i trattati di Roma, nessuno ebbe a sollevare obiezioni sulla procedura adottata, nonostante che per l'adozione della Convenzione che modificava parti sostanziali del trattato della CECA, non venisse seguita la procedura prevista dall'articolo 92 (par.2) di quel Trattato. Invero, per il fatto stesso che venivano create delle istituzioni comuni alla comunità preesistente e da quelle istituite con i nuovi trattati era, per forza di cose, inapplicabile la procedura prevista per la modifica di un solo trattato anche se ciò comportava la modifica sostanziale della struttura del trattato preesistente⁵².

Almeno per i primi mesi, quindi, le riunioni dell'organo che doveva occuparsi di problemi istituzionali sarebbero state caratterizzate da un confronto serrato per definire gli orientamenti generali della riforma.

Solo dopo un lungo dibattito⁵³, durante la seduta del 24-26 maggio 1982, la Commissione istituzionale approvava, con sole due astensioni (quelle dei socialisti Hänsch e Duport) il nuovo testo da presentare al Parlamento di Strasburgo⁵⁴.

A riguardo, il presidente Ferri, membro del *Club del Coccodrillo*, avrebbe espresso la sua soddisfazione, dichiarando che il testo rappresentava, in realtà, la volontà della grande maggioranza del Parlamento di sostenere un processo nuovo in vista della realizzazione dell'Unione europea.

⁵¹ La citazione è tratta da *Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*, n. 11, giugno 1983, *Il Trattato d'Unione europea: Legittimità giuridica e istituzionale*, p. 1.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Sul punto si veda il dibattito sugli emendamenti proposti dai gruppi politici riportato nel processo verbale della riunione della *Cai* del 24 maggio 1982. Il documento PE79. 086 [PE/XVII/PV/82-6] si trova in HAEU, PE1-903.

⁵⁴ «La risoluzione è stata votata con 31 sì, 0 no, 2 astensioni e 4 assenti» L'informazione è tratta da *Crocodile. Lettera ai membri del parlamento europeo*, n. 9, giugno 1982, *L'impegno della Commissione istituzionale*, p. 1.

Un giudizio positivo ribadito anche dagli autori del *Crocodile* che, nel nono numero della rivista, raccontavano i quattro mesi dedicati alla preparazione del documento e definivano la votazione finale come un evento di sostanziale importanza quanto per la sintesi e la partecipazione di tutte le forze politiche che per il successo degli “innovatori” rispetto agli “immobilisti”:

Gli emendamenti (90) erano stati presentati da numerosi deputati appartenenti a tutti i gruppi politici del Parlamento, assicurando in tal modo una partecipazione importante di tutte le famiglie politiche alla formazione del testo. La libertà intellettuale esercitata da tutti i membri della commissione, e l’attenzione con la quale hanno seguito le argomentazioni degli altri colleghi, han fatto sì che quasi sempre, e comunque in tutti i punti i più importanti, siano state realizzate sintesi tra i diversi testi a forti maggioranze [...] Abbiamo voluto ricordare qui questa larga partecipazione alla redazione e all’approvazione, perché essa è il primo segno, ancora provvisorio, ma eloquente del peso degli “innovatori” nel Parlamento, della loro presenza in tutti i gruppi, e della loro capacità di trascinare con sé larghe maggioranze⁵⁵.

Il testo era stato il frutto di revisione e rimaneggiamenti già visibili dal confronto tra il documento pubblicato nel *Crocodile* nel maggio del 1982 e la risoluzione (approvata in Commissione istituzionale) riportata nel numero successivo di quella rivista.

Corredato da un’ampia premessa sulle nuove sfide politiche, a partire dalla risoluzione dei Coccodrilli del 9 luglio 1981, il documento pubblicato nel maggio del 1982 si articolava in una serie di punti: *l’obiettivo dell’Unione europea, l’iniziativa del Parlamento, la necessità di redigere un progetto di trattato*, e, infine, *i grandi orientamenti proposti e gli ulteriori lavori della Commissione per i problemi istituzionali*.

Sulla ripartizione delle competenze tra Stati e Unione, la *Cai* si era ispirata al principio di sussidiarietà in base al quale la seconda avrebbe assunto solo i compiti «che congiuntamente possono essere svolti in maniera più efficace che separatamente degli Stati membri e che sono essenziali per la vita dell’Unione»⁵⁶.

Oltre alla realizzazione degli obiettivi fissati a Parigi e Roma, si proponeva di affidare all’Unione le competenze inerenti la politica economica, generale e settoriale (fiscalità, ricerca, industria, agricoltura), la politica monetaria e la politica sociale, regionale e ambientale; con riferimento, invece, alla cooperazione con il Terzo mondo e alla politica estera e di sicurezza, si immaginava la progressiva realizzazione di un’autentica linea comune europea:

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ La bozza della risoluzione discussa in seno alla *Cai* si legge in *Il progetto di orientamento della Commissione istituzionale*, in «*Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*», n. 8, maggio 1982, p. 8.

Queste competenze – si legge – dovranno essere stabilite in maniera variabile a seconda dei settori e delle tappe eventuali – ma dovranno soddisfare comunque le seguenti condizioni: essere sufficientemente precise affinché le istituzioni dell'unione possano esercitare con efficacia; tener conto della prospettiva dell'evoluzione inevitabile e dei compiti dell'unione e pertanto essere eventualmente subordinate a condizioni temporali e congiunturali che saranno accuratamente definite⁵⁷.

Quanto alle istituzioni dell'Unione si ribadiva la necessità di ripartire i poteri con lo scopo di rafforzare la loro capacità d'azione, in modo particolare «la funzione governativa della Commissione, accentuare il controllo politico del Parlamento e ridefinire il ruolo del Consiglio»⁵⁸.

L'equilibrio istituzionale proposto si basava, quindi, sull'attribuzione del potere esecutivo e di iniziativa alla Commissione (a condizione che il suo stato giuridico fosse notevolmente modificato per quanto concerne nomina, organizzazione interna, poteri e responsabilità⁵⁹); il potere legislativo, di bilancio e quello relativo alla ratifica dei trattati venivano affidati congiuntamente a Parlamento e Consiglio, mentre quello di controllo sull'esecutivo e di partecipazione «adeguata ma determinante per la formazione e la nomina della Corte di giustizia» (cui veniva conferito il potere giudiziario) veniva assegnato esclusivamente all'Assemblea di Strasburgo.

Sul ruolo del Consiglio, i testi pubblicati a maggio e giugno riportavano due formulazioni diverse: nel primo figurava un organo con funzioni e composizione differenti a seconda dei settori d'azione, prevedendo, in questo modo, due istituzioni diverse in sostituzione al Consiglio:

nei settori in cui il potere esecutivo spetta all'Esecutivo europeo, quest'ultimo sarebbe l'organo politico supremo e l'organo di rappresentanza degli Stati membri parteciperebbe con il Parlamento (con poteri appropriati, ma non esclusivi o predominanti come avviene attualmente) alle decisioni legislative e finanziarie dell'Unione nonché alla nomina della Commissione. La denominazione più adatta per questo organismo sembra e essere quella di "Camera degli Stati" esso verrebbe nominato dai governi ma non dovrebbe avere la variabilità attuale;

nei settori in cui il potere esecutivo compete agli Stati, e in cui il solo impegno è costituito dalla volontà di giungere a conclusioni comuni, l'istanza intergovernativa resterebbe l'organo supremo di concezione e di decisione politiche: il ruolo consultivo del Parlamento europeo e il ruolo della Commissione dovrebbero essere tuttavia rafforzati affinché nell'organo intergovernativo siano sempre presenti coloro che difendono i punti di vista comuni ed esortano al passaggio dal livello intergovernativo al livello dell'Unione: i governi resterebbero arbitri in qualsiasi momento della

⁵⁷ Par. 8, a e b della risoluzione: *ivi*, p. 9.

⁵⁸ Par. 9 della risoluzione: *ibidem*.

⁵⁹ Par. 10: *ibidem*

composizione delle loro delegazioni, dal livello dei capi di governo fino a quello degli ambasciatori; occorrerebbe lasciare a quest'ultimo organo la denominazione di "Consiglio" poiché esso conserva tutte le caratteristiche del Consiglio attuale⁶⁰.

Nel testo definitivo, quella formulazione veniva modificata come si legge nel punto "e" del paragrafo 8: «il Consiglio dovrà essere in grado, tramite procedure appropriate di prendere in tempo utile le decisioni di sua competenza»⁶¹.

Quanto alle finanze, l'Unione e gli Stati membri avrebbero partecipato congiuntamente alle decisioni sulla ripartizione periodica delle risorse fiscali.

Venivano, inoltre, specificate le misure di transizione, nonché gli organismi e le istituzioni create nel tempo che sarebbero rimaste in vigore fintanto che nuove leggi e politiche dell'Unione non le avrebbero modificate.

La relazione recante *Gli orientamenti del Parlamento europeo per la riforma dei trattati e la realizzazione dell'Unione europea*⁶², presentata da Altiero Spinelli a nome della Commissione per gli affari istituzionali, veniva discussa durante la sessione plenaria dell'Assemblea di Strasburgo del 5-9 luglio 1982.

Partendo dallo status della Comunità nella sfera mondiale – «all'ombra della politica internazionale americana» – Spinelli sottolineava «il bisogno urgente di assumere responsabilità nuove, grandi e gravi», responsabilità che guardavano al contributo del Parlamento europeo «alla pace, alla sicurezza; alla corretta e fruttuosa gestione delle alleanze; alla libertà del commercio internazionale; alla stabilità monetaria; ad un nuovo ordine mondiale». Quella consapevolezza era, tuttavia, accompagnata da «incertezze», «contraddizioni», «défaillances» determinate, anche, dall'assenza di un «sistema istituzionale europeo adeguato», in grado di trasformare «il sentimento comune in volontà politica comune, mediante la ricerca di necessari compromessi»⁶³.

Esaminando criticamente i metodi adoperati di volta in volta e l'iniziativa «di questo o di quel paese che ha creduto di poter esprimere l'atteggiamento comune di tutti», il federalista stabiliva come *conditio sine qua non* per il superamento dell'*impasse* lo sviluppo di «istituzioni parlamentari della legislazione europea», di «un'istituzione

⁶⁰ Par. 10, c: ivi p. 10.

⁶¹ Così in *La proposta di risoluzione della Commissione istituzionale*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 9 giugno 1982, p. 7. La discussione sul paragrafo 8 si legge in *Cai, Proces verbal* del 24 maggio 1982 e 26 maggio 1982, *Adoption d'une proposition de résolution sur les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des traités et la réalisation de l'Union européenne* (PE 77.545/rev.) p. 6: in HAEU, PE1-90, PE79.086 [PE/XVII/PV/82-6].

⁶² Documenti del Parlamento europeo, Doc. 1-305/82.

⁶³ La citazione è tratta dal discorso di Altiero Spinelli pronunciato durante la seduta del PE del 5 luglio 1982. L'intervento si legge in GUCE, N.1-287, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1982-1983), Resoconto integrale delle sedute dal 5 al 9 luglio 1982, p. 11.

esecutiva per la gestione delle politiche comuni», di «un'istituzione giudiziaria per garantire rispetto del diritto europeo»⁶⁴.

Il dibattito che ora instaurerete – concludeva – sarà il segno che il lavoro costituente intrapreso da questo Parlamento non è e non vuole essere un lavoro semiclandestino di una commissione [...] ma è e vuole essere un lavoro fatto con la partecipazione attiva del Parlamento tutto intero [...] se esso sarà largamente positivo, ciò significherà non solo che il Parlamento europeo avrà avuto il coraggio di indicare il cammino da seguire, ma anche tutti coloro che avranno votato gli orientamenti si saranno impegnati a farli comprendere ai loro partiti, ai loro elettori, ai loro parlamenti e governi nazionali, che cioè non sarà solo stata votata una risoluzione [...] ma si sarà dato inizio ad una battaglia politica democratica per l'Europa degli anni '80, per l'Europa degli Europei fatta dagli Europei per gli Europei⁶⁵.

In supporto al progetto di risoluzione si schieravano numerosi deputati, tra i quali Lucien Radoux, che a nome dei socialisti ribadiva il «dovere di democratizzare le istituzioni della Comunità»:

chi potrebbe pensare che i 20 milioni di giovani, i quali voteranno per la prima volta nel 1984 si accontenteranno dei miglioramenti funzionali promessi, per importanti che siano e per ottimale che possa risultare la qualità del programma, se di qui ad allora le realizzazioni comunitarie non avranno contribuito a risanare le loro condizioni di vita? [...] Il nostro lavoro e quello della nostra commissione per gli affari istituzionali è permanente, con scadenze da rispettare, con uno scopo preciso da raggiungere. Si tratta di orientamenti per un obiettivo a medio termine, e non di discussioni di un contenzioso di cui si occupano il Consiglio, la Commissione delle Comunità europee e talune commissioni parlamentari specializzate⁶⁶.

Dello stesso parere anche il democristiano Paolo Barbi⁶⁷ certamente «consapevole delle enormi difficoltà da superare» ma fermamente convinto che «se si crede nell'Europa, se la si vuole, si deve compiere un'importante decisiva azione politica, per concretare, insieme a noi Parlamento europeo, una serie di politiche comunitarie, debitamente dotate di mezzi finanziari e opportunamente fornite di strumenti istituzionali

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ivi*, p. 13.

⁶⁶ *Ivi*, p. 14.

⁶⁷ Così Paolo Barbi «È forse utopistico, signor Presidente, pensare di poter superare le attuali forti resistenze nazionalistiche e gli egoismi economici che accecano, ma è altrettanto utopistico, certamente, pensare di poter mantenere in vita la Comunità, creata venticinque anni or sono, solo con le attuali politiche e con gli attuali strumenti istituzionali operativi. È utopistico pensare che la Comunità possa sopravvivere, vivacchiando su tre politiche avviate tanti anni fa, sulla cui attuazione si scontra senza avere le forme istituzionali idonee per trasformare il confronto in un'intesa, in una decisione. È utopistico, certamente, pensare che la Comunità possa sopravvivere senza affrontare le nuove esigenze dello sviluppo o della crisi economica, senza adottare una politica per la convergenza delle nostre economie»: *ivi*, p. 15.

operativi»⁶⁸. Un'azione che, per arrivare al successo, richiamava l'indispensabile contatto, confronto, appoggio politico dei parlamenti nazionali⁶⁹;

Si dichiarava favorevole anche il conservatore britannico Derek Prag pienamente consapevole del ruolo del Parlamento europeo nel rendere più efficace l'attività comunitaria:

Noi tutti conosciamo le opposizioni che si levano nei nostri paesi, alcune delle quali si basano deliberatamente sull'ignoranza e sulla xenofobia. Altre persone sincere e ragionevoli condannano la nostra attività per lo scetticismo o per la stanchezza che provano nei confronti della Comunità europea, la quale talvolta sembra un serpente che si morde la coda. Per tale motivo la commissione per gli affari istituzionali ha davanti a sé un compito terribilmente impegnativo, consistente nell'informare l'opinione pubblica dei nostri Stati membri di quanto stiamo facendo, nello spiegare, nell'espone, nel convincere, nel lusingare, ricominciando sempre pazientemente daccapo [...] Se la Comunità dovrà ritrovare il proprio dinamismo, se il suo compito dovrà essere svolto, non possiamo continuare ad avanzare a tentoni come un orbo che non sappia dove vada. Questo è il motivo per cui stiamo cercando ancora una volta di definire chiaramente gli obiettivi comunitari e di ritrovare i mezzi per prendere rapidamente decisioni e per risolvere le controversie fra i nostri Stati membri. La Comunità non può continuare a rimanere un gigante economico e un nano politico che reagisce a quanto si verifica nel mondo, ma è incapace di contribuire a determinarlo⁷⁰.

Dopo un ampio confronto, la risoluzione veniva approvata dall'Assise europea con 258 voti favorevoli, 37 contrari e 21 astensioni⁷¹. Un successo, un importante balzo in avanti se si considera che dai 161 voti favorevoli della risoluzione del 9 luglio 1981 si era passati a una maggioranza quasi dell'80% dei voti espressi.

Nel decimo numero della *Lettera*, gli autori tracciavano un quadro delle reazioni dei gruppi politici e nazionali da cui emergeva che, con un voto coeso a favore della risoluzione, si erano pronunciati i membri del Gruppo liberale e del PPE con le sole astensioni, rispettivamente, del danese Nielsen del francese Rossi e del greco Kazakis (esponente di Nuova democrazia); e i conservatori britannici invece avevano sostenuto il progetto con 41 voti favorevoli.

I comunisti si erano divisi: quelli italiani avevano votato compatti per il sì, mentre francesi e greci, già oppostisi alla risoluzione *Crocodile*, erano tornati a ribadire la propria contrarietà alla rifondazione istituzionale della Comunità.

Sulla stessa linea i deputati del Movimento per l'uscita della Danimarca dalla Comunità, i socialisti danesi e greci, i laburisti irlandesi (che non avevano partecipato al

⁶⁸ Ivi, p. 16.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Ivi, p. 18.

⁷¹ La risoluzione si legge in GUCE, C 238, 13 settembre 1982, p. 25.

voto); i gollisti francesi, eccetto il deputato Junot che si pronunciava a favore della risoluzione, si erano astenuti.

Quanto all'area socialista, buona parte degli italiani, tedeschi e parlamentari del Benelux avevano continuato a sostenere la proposta, seppur con qualche scetticismo⁷²; i laburisti britannici e i socialisti francesi si erano dimostrati più aperti, votando, alcuni, a favore di quella risoluzione⁷³.

A livello nazionale, invece, la maggioranza di voti favorevoli proveniva da paesi quali la Germania, l'Italia, il Regno Unito, la Francia, il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo, la Grecia e l'Irlanda: faceva eccezione la Danimarca, dove manifestazioni di dissenso superavano i sì⁷⁴.

Ancora una volta, dunque, si registrava, secondo gli autori della *Lettera*, una vittoria per gli "innovatori", che avevano incessantemente lavorato per raccogliere intorno alla riforma un consenso molto largo in tutti i gruppi e in tutti i paesi; tuttavia, concludevano Ippolito e Spinelli,

i voti contrari, le astensioni, le assenze non devono essere sottovalutati dagli innovatori poiché essi non sono quasi mai causali e mostrano i punti deboli

⁷² A questo proposito si leggano gli invertenti dei deputati Katharina Focke e Klaus Hänsch. Così Focke: «per quanto riguarda le istituzioni, si riaprono vecchi cassetti e ne vengono estratte concezioni che dominarono i dibattiti di venticinque anni fa, in un'epoca della quale si ricordano volentieri numerosi anziani fautori dell'idea europea, i quali siedono ora nella commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo. Essi non soltanto danno una falsa valutazione della crisi europea, ma sopravvalutano anche l'interesse della nuova generazione nei confronti di vecchie idee. Quest'ultima chiede in che modo intendiamo contribuire affinché tutti abbiano un lavoro, un argomento questo che 25 anni fa non si presentava in tali termini. Sappiamo ora quali danni la teoria e la prassi economiche incontrollate del Mercato comune arrecano alla nostra natura, e come ingrandisca, invece di diminuirlo, il divario fra regioni ricche e povere della Comunità. Per darne una formulazione, non abbiamo bisogno di vecchi cassetti, ma di nuove idee circa una possibile trasformazione della CEE al fine di risolvere questi problemi»: ivi, p. 54. Così Hänsch «In questa discussione noi ci muoviamo sul filo del rasoio fra l'utopia e l'illusione. Chi di noi è animato da buona volontà ritiene necessario chiedere una riforma dei trattati, un nuovo ordine delle competenze e dei poteri degli organi. Chi di noi è contrario ritiene assolutamente superfluo quello che stiamo facendo [...] La realtà europea finora non si è rispecchiata in ciò che è stato detto in questo emiciclo. È una verità lapalissiana che la Comunità dell'anno 2000 non potrà essere quella degli anni '50 o degli anni '80. La Comunità deve cambiare, o fra 20 anni non ci sarà più. Essa deve adeguarsi alle nuove esigenze dei settori economico, ecologico e tecnologico. Essa deve darsi i mezzi per svolgere una propria funzione nel mondo. Poiché noi sappiamo tutto ciò, ci compiacciamo di questo tentativo di portare avanti la riforma delle istituzioni mediante una modifica dei trattati. Tale riforma è necessaria, ne sono convinto, ma sono però piuttosto scettico sulla possibilità che possano contribuirvi gli orientamenti che ci sono stati sottoposti. Si è parlato di un nuovo vento. Temo che si tratti piuttosto di un'auretta leggera! [...] Le modalità procedurali e l'oggetto dell'attività della commissione parlamentare, nonché gli orientamenti che ci sono stati sottoposti, avrebbero dovuti essere differenti, almeno secondo l'opinione di noi socialdemocratici tedeschi [...] Sono stati elaborati orientamenti, i quali, nonostante tutti i miglioramenti, che noi riconosciamo, sono stati formulati troppo in fretta e in definitiva non hanno né una grande portata, né una grande vitalità. Ai fini di una realizzazione a breve termine delle richieste implicite negli orientamenti – e dicendo a breve termine intendo dire nei prossimi cinque o sei anni – noi siamo ben poco realisti. Ai fini di un orientamento degli sviluppi futuri di un'Europa unita manca l'impulso, il respiro, la visione globale. Essi non sono né carne né pesce»: ivi, pp. 24-25.

⁷³ Cfr. *Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*, n. 10, ottobre 1982, p. 1; *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo*, n.33 (sessione del 5-9 luglio 1982), Torino 15 luglio 1982.

⁷⁴ *Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*, n. 10, ottobre 1982, p. 1.

della volontà europea nei partiti e nei paesi membri. I punti nei quali dovrà essere esercitata ancora un'opera paziente di convinzione⁷⁵.

L'orientamento dei gruppi politici, ad ogni modo, dimostrava con chiarezza che la necessaria riforma dei trattati fosse, ormai, un'opinione condivisa dalla maggioranza dell'Assemblea europea.

Quanto alla scelta di coinvolgere l'Assise parlamentare a ogni tappa dei lavori per acquisire un consenso graduale, ora con dibattiti ora con votazioni, quell'esercizio aveva permesso al Parlamento di riconoscersi pienamente in quel progetto, alimentando la percezione che fosse una «cosa sua»⁷⁶. Solo così i deputati, una volta votato il testo finale, si sarebbero sentiti «realmente impegnati a difenderlo in ogni paese della Comunità contro gli immobilisti»⁷⁷.

Una strategia intelligente – avrebbe ricordato Zecchino – «della quale gran parte del merito era ovviamente di Altiero Spinelli» ma anche di Mauro Ferri che, alla guida della Commissione istituzionale «fu pari al compito che lo attendeva nel senso che seppe ammortizzare i numerosi contrasti, talora informali»⁷⁸.

Gli stessi autori del *Crocodile*, nell'articolo *Perché il dibattito di Strasburgo?* pubblicato nel 1982, giudicavano quel sistema in grado di mostrare «al di là di qualsiasi ragionamento la diversità delle filosofie politiche che stavano dietro all'attitudine del Consiglio e della Commissione da una parte, e del Parlamento dall'altra»⁷⁹.

Un metodo che si poneva in netta contrapposizione a quello utilizzato dal Consiglio per la stesura del Piano Genscher-Colombo i cui lavori erano stati affidati al *Comitato de Schouteete*, un gruppo di diplomatici incaricato di preparare «segretamente» le riforme della Comunità: un metodo che i Coccodrilli criticavano diffusamente nella *Lettera*:

Non entreremo qui nel merito di quel che questi eccellenti diplomatici stanno combinando; ci basti constatare che il Consiglio sembra convinto che i cittadini, i loro partiti, le loro opinioni pubbliche, così come il Parlamento europeo, non hanno nulla a che fare con la preparazione di queste riforme. Esse sono preparate segretamente dalle diplomazie, è un bel giorno dovrebbero essere “octroyées” ai nostri popoli. Nessuno sa quel che il Comitato de Schouteete sta preparando. Il comitato non ha preceduto ad alcuna consultazione, né di esperti né di rappresentanti dell'opinione pubblica. Ignora quindi completamente in che misura ciascun paese accorda o nega il suo consenso all'Atto Genscher-Colombo, in che direzione vorrebbe ampliarlo e restringerlo. In compenso ogni delegato nazionale, membro del

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Perché il dibattito di Strasburgo?*, in «*Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*», n. 9, giugno 1982, p. 3.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ La citazione è tratta da Zecchino, *Altiero Spinelli*, cit., p. 31.

⁷⁹ *Perché il dibattito di Strasburgo?*, in «*Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*», n. 9, giugno 1982, p. 2.

comitato sa perfettamente in quale misura le diverse proposte contenute nel piano sono accolte o respinte dall'establishment del suo ministero degli affari esteri, la cui vocazione naturale è difendere e riaffermare la sovranità nazionale del proprio paese, anche dove essa è sorpassata e nociva al paese. Sanno anche perfettamente che questi establishment considerano con molta sicurezza che la visione che essi hanno di quel che l'Unione europea può e non può essere è automaticamente la visione del paese nel suo insieme. Poiché il segreto avvolge questa arrogante miopia, il risultato è che il Comitato de Schouteete sta preparando un "Atto" che sarebbe la conferma solenne di quel che già esiste. *Much a do about nothing*⁸⁰.

Gli strumenti adottati dal Consiglio non erano gli unici ad essere soggetti a critica. Contestualmente, infatti, i Coccodrilli rimproveravano anche alla Commissione europea la scelta di aver costituito una task-force che pensasse in sua vece:

gli eccellenti funzionari di questa task force non avendo neanche la possibilità che hanno i diplomatici del consiglio di appoggiarsi sulle dottrine tradizionali dei loro ministeri nazionali, fiutano il vento – naturalmente il vento che tira nel consiglio, l'unico di cui la commissione sicura – e ne informano i loro commissari, decidendo di testa loro quel che è possibile o meno in materia istituzionale⁸¹.

Quanto alla risoluzione approvata, i contenuti di quel testo presentavano «una traccia abbastanza precisa per una vera riforma istituzionale». Oltre ad enunciare gli obiettivi politici e sociali della futura UE, nonché nuovi ruoli, poteri e funzioni per le istituzioni, un elemento fondamentale era costituito dal principio di sussidiarietà, che «serviva a superare la tradizionale fiducia (ispirata al neofunzionalismo)»⁸² a trovare soluzioni ai problemi dell'integrazione e, parallelamente, ad «aggiornare il modello di cooperazione, rendendolo idoneo a sviluppare l'impegno solidale della Comunità nelle aree dove gli interventi dei singoli stati membri risultavano insufficienti»⁸³.

Il Parlamento europeo, pertanto, si esprimeva, con l'approvazione di quegli orientamenti, in favore di un rafforzamento dei processi decisionali centrali attraverso un nuovo equilibrio istituzionale bilanciato tra Assemblea, Commissione e Consiglio al cui interno si prevedeva anche la presenza del Consiglio europeo.

b) Seconda fase

Il voto del 1982 apriva la strada alla seconda fase di lavoro della Commissione istituzionale relativa alla stesura delle sei relazioni.

⁸⁰ Ivi, pp. 2-3.

⁸¹ Ivi, p. 3.

⁸² Antonetti, *I progetti*, cit., p. 59.

⁸³ *Ibidem*.

Già nelle sedute iniziali i componenti della *Cai* avevano discusso sulle tematiche da affrontare: Spinelli, ad esempio, proponeva che fossero studiate 12 macroaree, giudicate eccessive da Pierre Pflimin che, in accordo con il conservatore britannico Prag, suggeriva un focus su 5 argomenti specifici⁸⁴. Dopo aver stabilito le sei aree tematiche, Ferri proponeva che a ciascuno dei gruppi politici fosse assegnata una relazione, eccetto il PPE cui il presidente suggeriva di affidare la stesura di due documenti⁸⁵.

Gli argomenti riguardavano la politica interna ed esterna, quella per la società europea, la politica estera, della sicurezza, la cooperazione allo sviluppo, le finanze, il diritto e le istituzioni dell'Unione: sei macroaree il cui scopo sarebbe stato quello di «non definire il contenuto delle politiche considerate, ma di determinare, in ciascuno dei settori in questione, la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, nonché tra le istituzioni dell'Unione»⁸⁶.

Alla fine di aprile del 1982 venivano nominati anche i sei relatori, individuati secondo un «criterio di rappresentatività delle tendenze politiche e nazionali»⁸⁷: il socialista francese Jacques Moreau si sarebbe occupato della politica economica; il democristiano tedesco Gero Pfennig dello studio sulla politica della società; al conservatore britannico Derek Prag veniva assegnato l'esame sulla cooperazione politica e la sicurezza; la relazione sulle finanze dell'Unione veniva attribuita al gollista francese Michel Junot (poi sostituito dal socialdemocratico tedesco Hans Joachim Seeler)⁸⁸; lo studio sul diritto dell'Unione al liberale fiammingo Karel De Gucht e quello sulle istituzioni comunitarie al democristiano italiano Ortensio Zecchino.

Durante la fase preparatoria, con lo scopo di avviare una discussione sulle singole parti, quei parlamentari si impegnavano a produrre alcuni documenti sui quali i componenti della Commissione istituzionale avrebbero espresso giudizi, avanzato modifiche e previsto ulteriori proposte.

Tra il 29 e il 30 settembre 1982 iniziava l'esame delle due relazioni, relative rispettivamente, alle competenze dell'Unione in ambito internazionale e alle finanze della

⁸⁴ Cfr., a questo proposito, *Cai, Procès-verbal du 16 mars 1982, Examen d'un document de travail sur la répartition de différents sujets que la commission aura à étudier*, p.6: HAEU, PE1-900, PE77. 868 [PE/VIII/PV 82-3].

⁸⁵ L'informazione si legge nei processi verbali relativi alla riunione della *Cai* del 31 marzo 1982, in HAEU, PE1-901, PE78.183 [PE/XVII/PV/82-4].

⁸⁶ Così S. Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 30, Torino, 28 aprile 1982.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Il deputato Michel Junot, sostituito da Hans Joachim Seeler, era stato costretto alle dimissioni secondo quanto stabilito da un sistema di turnazione imposto dal partito gollista francese. L'informazione si legge in Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 59.

stessa: temi che, sotto forma di proposta di risoluzione, sarebbero stati presentati per l'approvazione del *plenum* dell'Assemblea di Strasburgo nel mese di ottobre.

Il primo documento, elaborato dal conservatore Prag, riguardava la politica internazionale e, in modo particolare, il difficile rapporto tra l'esigenza di dotare l'Unione europea di una politica estera comune e la «volontà di lasciare agli Stati membri uno spazio adeguato di sovranità e autonomia»⁸⁹. Del resto, le esperienze del passato avevano dimostrato che per affrontare determinate questioni internazionali si rendeva indispensabile una politica europea più autonoma e più efficace rispetto alle politiche nazionali dei singoli Stati membri.

Così Prag, nel proporre un compromesso tra le due dimensioni, indicava una gestione «flessibile» delle competenze dell'Unione, alcune in capo direttamente a Parlamento e Consiglio, altre, come nel caso della politica estera, con un maggiore coinvolgimento degli Stati che, rappresentati nel Consiglio dell'Unione, avrebbero assunto un ruolo preminente sull'Assemblea.

Quanto ai temi della difesa e della sicurezza, secondo il relatore britannico andavano applicate le competenze potenziali, ovvero un modello di cooperazione che consentisse agli Stati di decidere il possibile passaggio dalla cooperazione all'azione comunitaria.

Si trattava di un compromesso – sottolineava Dastoli – che avrebbe spostato gradualmente il controllo della difesa dagli Stati all'Unione; un passaggio, tuttavia, soggetto alle decisioni autonome degli Stati⁹⁰.

Sul tema si erano espressi anche i membri dell'intergruppo che, durante la riunione del 15 settembre 1982, discutevano del problema della difesa sia a livello europeo che nazionale.

È quanto emerge dall'articolo *La difesa europea*, pubblicato su *Crocodile* nell'ottobre del 1982, in cui gli autori avevano riportato le tre proposte frutto dell'incontro: la prima riguardava la «creazione di un'agenzia europea degli armamenti»; la seconda la «creazione di un comando europeo (pur non prevedendo un esercito europeo) per la definizione comune dei problemi strategici e l'organizzazione di azioni di pace» e, infine, l'ultima si riferiva alla «riorganizzazione della NATO con la creazione al suo interno di due poli: uno europeo e uno americano, essendo i problemi della sicurezza e della difesa europea prettamente legati a quello dell'indipendenza dell'Europa e delle sua capacità di svolgere un ruolo autonomo sulla scena mondiale»⁹¹.

⁸⁹ La citazione è tratta da Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 58; A questo proposito si veda, inoltre, *Cai, Procès-verbal du 29 septembre 1982*, p. 2: in HAEU, PE1-905, PE80.875 [PE XVII/PV/82-8].

⁹⁰ Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 58.

⁹¹ *Crocodile, Lettera ai membri del Parlamento europeo*, 10, ottobre 1982, *La difesa europea*, pp. 7-8.

La proposta di Prag, accolta dalla maggioranza della Commissione istituzionale giacché si trattava di un progetto «equilibrato»⁹², si presentava più timida sulle questioni della sicurezza e della difesa, temi sui quali, dopo un vivace dibattito, si giungeva a un accordo⁹³.

Quanto al documento sulle finanze dell'Unione⁹⁴, il deputato Michel Junot si era servito di quattro aggettivi-principi per farvi riferimento: *democratiche*, ispirate ai cittadini e controllate dal Parlamento, *autonome* (cioè separate da quelle nazionali), *efficaci* ed *equie* (cioè uguali per ogni paese a prescindere dal grado di ricchezza di ciascun Stato membro)⁹⁵.

La relazione sul diritto dell'Unione affidata al liberale De Gucht si articolava in quattro punti fondamentali: *lo stato di diritto, l'unicità del sistema politico e giuridico, il primato del diritto dell'unione e, infine, la democrazia e i diritti fondamentali*⁹⁶.

In merito al primo aspetto, il relatore sosteneva l'urgenza di tradurre lo stato di diritto, inteso come insieme di principi di legalità e democrazia, in principi giuridici. Per superare la frammentazione comunitaria, egli prevedeva l'inclusione di tutte le politiche esistenti in unico sistema e la creazione di uno spazio giuridico europeo, ovvero un «ampliamento dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali a tutti i settori che hanno incidenza diretta sull'istituzioni e sul funzionamento dell'Unione»⁹⁷.

Quanto al primato del diritto comunitario su quello nazionale, ampiamente sostenuto dalla Corte di Giustizia, la proposta di De Gucht avrebbe suscitato numerose reazioni contrarie da parte di deputati e funzionari nazionali ancora restii nei confronti della «mutazione politica dal quadro nazionale a quello europeo»⁹⁸.

Sul campo dei diritti fondamentali il progetto era alquanto ambizioso: il deputato fiammingo, infatti, proponeva la stesura di una carta dei diritti propri dell'Unione,

⁹² Nel corso della riunione il socialista britannico Rogers e il danese Hammerich (del Movimento per l'uscita della Danimarca dalla Comunità) esprimevano alcune riserve sul tema della sicurezza e il Presidente della *Cai* Mauro Ferri ricordava loro che con la risoluzione del 6 luglio il Parlamento aveva concordato l'elaborazione progressiva di una politica comune europea in materia di relazioni internazionali e sicurezza: cfr. a questo proposito Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 36, Torino 21 novembre 1982.

⁹³ Di comune accordo si decideva che, quando gli Stati membri l'avrebbero ritenuto opportuno, il principio della difesa fosse progressivamente trasferito all'Unione.

⁹⁴ Il documento elaborato da Michael Junot veniva discusso durante la seduta della Commissione istituzionale del 18 ottobre 1982: cfr. *Cai, Procès-verbal du 18 octobre 1982*, in HAEU, PE1-906, PE81.167 [PE/XVII/PV/82-9].

⁹⁵ Per un approfondimento si veda, Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., pp. 58-59.

⁹⁶ L'esame del documento sul diritto dell'Unione iniziava durante la seduta della *Cai* del 18 ottobre 1982, PE81.167 [PE/XVII/PV/82-9], cit. Sul punto si veda anche *Cai, Document de travail sur le droit de l'Union, rapporteur Karel De Gucht*, PE80.746.

⁹⁷ Così in Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 36, cit.

⁹⁸ Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 54.

convinto che la piena tutela di questi potesse garantire legittimità all'Unione. Si trattava di un'elencazione molto ampia: a fianco ai diritti politici e civili tradizionali, egli inseriva quelli economici e sociali come il diritto al lavoro, all'orientamento e alla formazione professionale e culturale. La proposta, seppur con qualche riserva da parte della CDU tedesca, veniva presentata nel settembre del 1983 all'Assemblea che ne approvava la stesura a condizione che, una volta definita, fosse nuovamente soggetta a votazione.

In realtà, le differenze di opinioni sia all'interno che all'esterno dei gruppi politici sarebbero emerse quasi immediatamente, rendendo problematico il lavoro di redazione⁹⁹ e rinviando la questione agli anni successivi (compromesso che sarebbe stato iscritto nell'art. 4¹⁰⁰ del Progetto di Trattato di Unione europea del 1984¹⁰¹).

Contestualmente, durante la seduta della Commissione di novembre, veniva discussa la relazione a cura di Gero Pfenning recante *La politica della società*. Un termine, *gesellschaftspolitik*, formulato per la prima volta negli anni Settanta da Willy Brandt per indicare tutte le azioni volte allo sviluppo armonioso ed equilibrato della società europea¹⁰².

Nello schema generale del documento, Pfenning indicava i settori in cui la politica della società avrebbe dovuto muoversi: regionale (che dopo l'allargamento a Spagna e Portogallo avrebbe dovuto prestare maggiore attenzione ai problemi strutturali dei paesi mediterranei), sociale (incentrata sulla sicurezza e sul dialogo), nei confronti dei consumatori (sia a livello sanitario che economico), ambientale (volta alla prevenzione dell'inquinamento e dell'impiego di materie prime), quella rivolta all'istruzione e alla ricerca scientifica, la politica dell'informazione (per favorire, ad esempio, la

⁹⁹ Un esempio emerge dal confronto sulla proposta di De Gucht di inserire tra i diritti fondamentali quello all'aborto, fortemente osteggiato dalla maggioranza dei deputati democristiani: cfr. Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 55.

¹⁰⁰ «Entro un termine di cinque anni [...] l'Unione adotta la propria dichiarazione dei diritti fondamentali, secondo le procedure di revisione di all'art. 84»: art. 4 c. 3, *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea*. Il progetto si legge in GUCE, C 77, 19 marzo 1984, p. 27, ed è consultabile al seguente sito <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/52f9545f-202d-40c6-96a6-5a896a46ad70>

¹⁰¹ Quella soluzione veniva proposta dal giurista Francesco Capotorti (uno dei collaboratori per la stesura finale del Progetto di Trattato) che in merito alla Carta dei diritti si era espresso in maniera negativa: «aggiungere alle regole costituzionali nazionali e agli strumenti internazionali un livello di regole comunitarie presenta il rischio di generare una confusione che potrebbe nuocere alla sicurezza del diritto [...] In materia di diritti dell'uomo, il problema non è enunciare un diritto, ma fissare ogni volta i limiti fra ciò che deve essere garantito all'individuo e ciò che, mal grado tutto, è permesso allo Stato sotto forma di limitazione dei diritti [...] Ora, se la Commissione affari costituzionali e il Parlamento dovessero decidere di procedere sulla via di una nuova formulazione dei diritti dell'uomo, non basterebbe a nostro avviso un catalogo. Esso richiederebbe immediatamente uno sforzo di interpretazione, per stabilire fino a che punto questo o quel diritto siano riconosciuti e questo sforzo di interpretazione distruggerebbe il valore stesso del catalogo O fino a che punto può andare la limitazione di ogni diritto e sulla base di quali modalità. O si va fino in fondo in materia di diritti e di limiti o il catalogo risulterà inevitabilmente insufficiente», il parere si legge in Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 55.

¹⁰² Cfr. a questo proposito *Cai, Procès-verbal de 2-3 novembre 1982*, p. 4: HAEU, PE1-908, PE81.396 [PE/XVII/PV/82-10].

cooperazione tra gli organi nazionali di informazione), e infine, culturale (volta a preservare tra le altre, anche le diversità etniche).

Gli ultimi due documenti, sull'Unione economica e sulle istituzioni, venivano discussi durante l'incontro della Commissione del 23-24 novembre 1982¹⁰³.

Il relatore Jacques Moreau aveva sostenuto la necessità di dare un nuovo slancio all'unificazione economica monetaria partendo da tre constatazioni: la prima si basava sulle deboli capacità competitive dell'Europa, che negli anni Settanta non era riuscita ad adeguarsi alle nuove condizioni dell'economia mondiale quali quelle industriali, monetarie, energetiche; la seconda, fortemente connessa, si riferiva alle economie degli Stati membri incapaci di rovesciare quella tendenza, ed anzi, cooperanti nell'aggravare tale situazione; infine, si ribadiva la mancanza, all'interno dell'organizzazione comunitaria, di strumenti in grado di promuovere le politiche comuni.

L'autore passava, successivamente, ad analizzare due concetti, uno in riferimento all'unificazione dello spazio economico, l'altro all'attuazione di politiche economiche comuni. Per la piena realizzazione dell'unificazione dello spazio economico (ancora non pienamente raggiunta), Moreau suggeriva la creazione un vero mercato interno con la libera circolazione di beni, servizi, lavoro, opportunità commerciali, la creazione di un'Unione monetaria, passando dallo SME all'istituzione del Fondo monetario europeo e anche lo sviluppo di una politica commerciale comune attraverso – scriveva Pistone – «la cooperazione degli Stati in tutti i settori delle relazioni commerciali internazionali»¹⁰⁴.

Contemporaneamente, l'Unione avrebbe dovuto sviluppare politiche economiche comuni in una serie di ambiti: energia, industria, ricerca e innovazione, trasporti, agricoltura e tecnologia, solo per citarne alcuni.

Una *quaestio* molto dibattuta avrebbe riguardato, invece, le competenze economiche dell'Unione. Secondo il socialista francese ad essa andavano attribuite competenze esclusive nel campo della libera circolazione, della politica commerciale e della concorrenza, mentre competenze concorrenti tra Unione e Stati dovevano riguardare l'ambito delle politiche monetaria, finanziaria, energetica, industriale e dei trasporti. Queste riflessioni trovavano alcuni oppositori, specie tra i sostenitori del liberismo, fra cui il deputato tedesco Blumenfeld, che durante il dibattito avrebbe parlato di «attentato alla libertà di mercato»¹⁰⁵.

¹⁰³ Sul punto si veda *Cai, Procès-verbal de 22-23 novembre 1982*, pp. 3-4. Il dossier in questione si trova in HAEU, PE1-908, PE81. 822 [PE/XVII/PV-82-10].

¹⁰⁴ Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 36, cit.

¹⁰⁵ Per un approfondimento sul tema si veda Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 56.

Alla fine di un lungo confronto, lo schema proposto da Moreau sarebbe stato accolto capovolgendo, così, «l'impostazione rigidamente libero-scambista del Trattato di Roma»¹⁰⁶.

Durante quella riunione iniziava anche l'esame del documento sulle istituzioni dell'Unione, redatto dal democristiano Zecchino; una relazione complessa per gli argomenti trattati su cui si sarebbe a lungo discusso sia all'interno della Commissione istituzionale che in Assise parlamentare.

Già nel discorso pronunciato in aula, durante la sessione plenaria di luglio, l'italiano Zecchino aveva ricordato la necessità di «riconoscere che un'entità quanto complessa» come quella comunitaria non poteva più «reggersi sulla logica dell'intese intergovernative, ma [...] acquisire una sua effettiva autonoma vitalità, se non vuole essere condannata ad una vita asfittica sulla quale incombe sempre il rischio del collasso», ribadendo così che «l'assetto istituzionale» del tempo risultava «oggettivamente impari e inadeguato rispetto alle realtà e ad i problemi» del presente¹⁰⁷.

Un sistema che concentrava «gran parte se non la totalità dei poteri in unico organo, il Consiglio, il quale oltre ad essere l'unico depositario dei poteri reali, è l'organismo più avulso della logica comunitaria»¹⁰⁸. Pertanto, egli concludeva affermando che la rifondazione istituzionale non doveva leggersi come un'iniziativa astratta, astorica:

dobbiamo porci il problema della modifica delle istituzioni, che deve rappresentare il motivo e il movente centrale dell'attività di questo Parlamento [...] l'efficienza istituzionale in un sistema democratico non può che nascere da due principi fondamentali: il principio della separazione dei poteri e il principio del bilanciamento dei poteri che significano anche responsabilità e reciproco controllo¹⁰⁹.

Quelle convinzioni venivano traslate nella relazione elaborata per la Commissione istituzionale¹¹⁰, la cui premessa risiedeva nella «necessità politica di rafforzare il legame tra gli stati membri della Comunità attraverso la creazione di una nuova entità soprastatale, l'Unione europea»¹¹¹. Nelle pagine di quel documento Zecchino prospettava «in modo aperto e non esaustivo, sulla base delle indicazioni della risoluzione approvata

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Il discorso pronunciato dal deputato Ortensio Zecchino si legge in Id., *Le Istituzioni dell'Unione europea*, Gruppo del PPE (DC) del Parlamento europeo, Bruxelles 1984, p. 34.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Ivi, p. 35.

¹¹⁰ La discussione del documento di lavoro elaborato da Zecchino iniziava durante la seduta del 22 novembre 1982, Cfr. a questo proposito Cai, *Procès-verbal de 22-23 novembre 1982*; Cai, *Procès verbal de 1-3 décembre 1982*. I dossier in questione sono custoditi in HAEU, PE1 908-909, PE81.822 [PE/XVII/PV/82-10], PE81.999 [PE/XVII/PV/82-12].

¹¹¹ Così Zecchino, *Le Istituzioni*, cit., p. 39.

il 6 luglio 1982, alcune ipotesi di lavoro relative al sistema normativo destinato a disciplinare: i modi di formazione, la struttura degli organi costituzionali dell'Unione europea e le competenze di tali organi»¹¹².

Nel primo punto il deputato ribadiva gli *Orientamenti e i principi generali*, espressione del progetto che dovevano servire da modello per la Comunità: quello della separazione dei poteri, quello della legittimità democratica, il principio di partecipazione degli Stati garantito dal Consiglio e dal Consiglio europeo e, infine, il «criterio di efficienza» in grado di assicurare «capacità operativa, tempestività decisionale [...] armonioso funzionamento di tutti gli organismi»¹¹³.

In merito alla divisione dei poteri, un primo quesito si basava sul ruolo politico da attribuire al Parlamento e al Consiglio, cui erano affidati congiuntamente l'esercizio legislativo, la ratifica dei trattati e l'approvazione del bilancio. Una questione alquanto complessa – sottolineava Zecchino – se si considera che l'uso di quell'avverbio non solo avrebbe comportato serie difficoltà nell'attribuzione delle competenze ma avrebbe escluso la possibilità di «comprimere il potere di intervento di uno dei due organi, a seconda dei settori, sino ad annullarne l'effettiva partecipazione alla formazione della volontà finale»¹¹⁴.

Un caso, ad esempio, riguardava l'iter legislativo che sarebbe rimasto sospeso fin tanto che i membri della Commissione istituzionale non si fossero espressi sul ruolo da attribuire ai due organi. Diverse erano le ipotesi formulate poiché alcuni sostenevano che, in base alla materia in questione, l'ultima parola fosse data al Parlamento o al Consiglio, mentre altri premevano perché fosse adottato «il sistema della “navetta” permanente tra i due rami dell'autorità legislativa»¹¹⁵.

La prima proposta avrebbe certamente determinato il monopolio, da parte dell'organo competente, della procedura legislativa¹¹⁶. Per questo, la *Cai* di adottare un sistema in grado di assicurare un iter armonioso tale da rafforzare le competenze del Parlamento e di garantire al Consiglio un ruolo centrale nell'elaborazione delle leggi. La procedura scelta, infatti, si sarebbe basata su un sistema “navetta”, prevedendo una doppia lettura della proposta di legge sia dell'Assemblea europea, sia del Consiglio; su un sistema di

¹¹² Ivi, p. 38.

¹¹³ Ivi, pp. 38-39.

¹¹⁴ Ivi, p. 63. Gli esercizi attribuiti congiuntamente a Parlamento e Consiglio prevedevano, però, alcune differenziazioni di ordine funzionale per fronteggiare eventuali conflitti; al riguardo, veniva proposto un sistema di concertazione tra i due: l'Assemblea avrebbe avuto l'ultima parola nella procedura di bilancio e il Consiglio avrebbe esercitato un diritto di veto (espresso a maggioranza qualificata) sulle proposte di legge votate in Parlamento.

¹¹⁵ Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 60.

¹¹⁶ *Ibidem*.

concertazione per le parti controverse, sul diritto di veto (espresso a maggioranza qualificata) attribuito al Consiglio in merito alle proposte di legge votate in Parlamento che, a sua volta, avrebbe avuto l'ultima parola nella procedura di bilancio.

Un ulteriore dibattito si animava sulla «possibilità per uno Stato di sollevare la questione di interesse vitale e bloccare in tal modo la procedura legislativa»¹¹⁷.

Un fenomeno complesso, già sperimentato a partire dal Compromesso di Lussemburgo (1966) quando veniva stabilita la possibilità di un rinvio dell'adozione a maggioranza qualificata di una delibera del Consiglio nel caso in cui uno Stato membro avesse invocato “interessi molto importanti”.

Il dibattito in Commissione istituzionale «rischiava di essere risolto con un passo indietro di tutto il sistema decisionale dell'Unione»¹¹⁸: in particolare, l'area conservatrice sottolineava la rilevanza di quel principio regolamentato nel nuovo trattato «per generalità dei casi», ovvero accolto solo dopo l'analisi della Commissione che ne avrebbe giudicato la legittimità con lo scopo non di bloccare il processo decisionale ma di rimandare per un determinato periodo (circa dieci anni) la questione in atto¹¹⁹. Una soluzione che limitava gli interessi nazionali a beneficio di quelli comuni.

Quanto ai modi di formazione, l'Assemblea, in carica per cinque anni, derivava il proprio mandato dai cittadini¹²⁰ che la eleggevano direttamente, mentre il Consiglio dell'Unione (che derivava il suo mandato dagli Stati) sarebbe stato composto da membri a nomina permanente «per evitare un ricambio continuo»¹²¹.

Il sistema di designazione dei componenti del Consiglio rappresentava, in realtà, un altro tema di confronto¹²²: Zecchino aveva proposto tre soluzioni quali la nomina da parte degli esecutivi, la designazione da parte dei legislativi e la scelta indipendente degli Stati, ritenendo quest'ultima la più opportuna. A suo giudizio, infatti, essa non solo avrebbe concesso spazi di autonomia e libertà agli Stati, evitando possibili contrasti, ma avrebbe lasciato la questione aperta con la possibilità di trovare in futuro una soluzione più uniforme.

A quelle proposte ne avrebbe aggiunta una quarta, ispirata dal documento presentato in seno alla Commissione istituzionale dal Movimento europeo che immaginava, per la

¹¹⁷ Ivi, p. 61

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Nel documento di lavoro elaborato da Zecchino non si trova alcun riferimento al tema delle procedure elettorali comuni, cfr. Zecchino, *Le Istituzioni*, cit., p. 42.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Cfr. a questo proposito *Cai, Réunion du 1 décembre 1982*, PE81.999 [PE/XVII/PV/82-12], cit, p. 6.

designazione dei membri, un sistema di compartecipazione (tra legislativi ed esecutivi nazionali), basato su una ripartizione numerica¹²³.

Nel punto “3” del documento si affrontava, invece, la questione del potere esecutivo e di iniziativa che veniva attribuito alla Commissione europea veniva riservato il ruolo centrale. Anche in quel caso, il problema più delicato avrebbe riguardato l’esercizio di nomina dell’organo fino ad allora affidato ai soli governi degli Stati membri, secondo quanto sancito dall’art. 158 del Trattato CEE.

Con la risoluzione del 6 luglio 1982, l’Assemblea europea aveva espresso, tuttavia, la volontà di prendere parte a tale atto, dichiarando la sua partecipazione «nella forma più appropriata alla sua formazione»¹²⁴.

A partire da quella constatazione, Zecchino proponeva due sistemi, entrambi basati su un esercizio congiunto (Parlamento-Consiglio europeo, Parlamento-Consiglio), sostenendo che la partecipazione dell’Assise europea poteva concretizzarsi solo «associando al Parlamento uno dei due organi [...] diretta espressione degli Stati membri»¹²⁵.

Con la prima ipotesi¹²⁶ il relatore immaginava un esecutivo «permanente espressione di una maggioranza politica» sebbene la sua stabilità dipendesse «dalla dialettica tra le

¹²³ Si veda, al riguardo, l’audizione di Giuseppe Petrilli, presidente del Movimento europeo, durante la seduta della *Cai* del 29 settembre 1982, *Cai, Procès-verbal 29-30 septembre 1982*: HAEU, PE1-908, PE80.875 [PE/XVII/PV/82-8], p. 4. Il dossier in questione si trova. Con l’arrivo di Petrilli alla guida del Movimento europeo internazionale, come nel caso dell’altre realtà federaliste, l’attenzione del movimento non si sarebbe limitata alla sola sensibilizzazione dell’opinione pubblica ma si sarebbe mossa verso un maggiore coinvolgimento di parlamentari nazionali, europei, studiosi. In questo senso vanno lette le iniziative a sostegno del Coccodrillo e dei lavori della *Cai*, come il reclutamento di forze federaliste, la costruzione di gruppi federalisti alla Camera e al Senato della Repubblica, le riunioni che saltuariamente il ME organizzava con i deputati europei. Tra le iniziative più importati è opportuno ricordare il lavoro svolto dalla Commissione per le istituzioni del ME presieduta da Martin Bangemann e composta da 26 membri: sul punto si veda D. Preda, *La Commissione istituzionale del Movimento europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell’Unione europea dei federalisti*, in *I movimenti*, vol. I, cit., pp. 569-602. Alcuni dossier inerenti all’attività della Commissione del ME si trovano in HAEU, *Mouvement européen*, 2194; Anche nella commissione dell’UEF, alcuni federalisti (tra cui Pistone, Levi, Majocchi, Rossolillo) ponevano l’attenzione su numerosi studi relativi alla riforma democratica della Comunità. Questi testi sono raccolti in *La Comunità verso l’Unione europea*, EDIF, Pavia 1984.

¹²⁴ Cfr. par. 8d della *Risoluzione sugli orientamenti del Parlamento europeo concernenti la riforma dei Trattati e la realizzazione dell’Unione europea del 6 luglio 1982*, cit.

¹²⁵ Zecchino, *Le Istituzioni*, cit., p. 50.

¹²⁶ Nella prima soluzione Zecchino suggeriva «l’attribuzione del potere di designazione della Commissione (di tutti i componenti o del solo presidente) al Consiglio europeo e del potere di investitura al Parlamento attraverso un voto di fiducia (in tale ipotesi può essere considerato ultroneo il voto di fiducia del Consiglio): *ibidem*.

forze politiche»; al contrario, la seconda proposta¹²⁷ (sebbene più stabile) prevedeva una forma di esecutivo «meno politicizzato e più burocratizzato»¹²⁸.

Un *affaire* spinoso, la cui soluzione poteva solamente scaturire da una discussione chiarificatrice in Assemblea. E, in effetti, durante le sedute della *Cai*, sarebbero emerse diverse posizioni distanti l'una dall'altra: alcuni sostenevano l'ipotesi avanzata da Zecchino, basata, essenzialmente, sul modello svizzero (ove l'esecutivo è eletto da un'assemblea congiunta formata da due organi del legislativo), altri ritenevano più adeguata l'attribuzione del potere alla sola Assemblea europea, altri ancora, invece, rimanevano ancorati al passato, sostenendo un sistema di nomina affidato ai soli governi nazionali¹²⁹.

Una dopo l'altra, quelle soluzioni sarebbero state scartate «per tener conto di varie esigenze fatte valere nel corso del dibattito», virando verso un sistema «equilibrato, efficace pienamente sottoposto al controllo democratico»¹³⁰ in cui si attribuiva al Consiglio europeo la nomina del presidente della Commissione (che, a sua volta, avrebbe scelto i ministri-commissari) e al Parlamento europeo sia il voto di fiducia nei confronti della Commissione e del suo programma che il potere di censura attraverso cui revocare la fiducia all'organo esecutivo.

I motivi che avevano portato alla scelta di quel sistema e al conseguente abbandono delle altre proposte hanno radici profonde: la soluzione presentata dal democristiano Zecchino, ad esempio, richiamava un ulteriore problema circa la natura del Consiglio su cui la Commissione istituzionale era tenuta a pronunciarsi. Si trattava, infatti, di decidere se lasciare inalterata la sua struttura, come «organo di rappresentanza degli Stati» o renderlo un'autentica «seconda Camera» come auspicato da un consistente numero di Coccodrilli e di federalisti. Un'ipotesi, quest'ultima, ritenuta rivoluzionaria e pertanto scartata dalla *Cai* che optava per un Consiglio formato da «rappresentanze», ovvero da delegazioni degli Stati. E, avrebbe ricordato Dastoli, «poiché la struttura restava inalterata sarebbe stato difficile immaginare una riunione di seduta comune di un organo parlamentare con un organo intergovernativo»¹³¹.

¹²⁷ La seconda ipotesi era la seguente: «elezione della Commissione ad opera del Parlamento e del Consiglio. Il loro concorso potrà essere variamente disciplinato (in caso di elezione congiunta dovrebbe essere comunque assicurato un appropriato rapporto tra i voti espressi dal Parlamento ed i voti espressi dal Consiglio): *ibidem*.

¹²⁸ *Ivi*, p. 51.

¹²⁹ Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 59; Sul punto, si veda anche il dibattito intercorso durante la seduta della *Cai* del 25-26 gennaio 1982, *Cai, Procès-verbal du 25 janvier 1983*, p. 5. Il documento è conservato in HAEU, PE1-910, PE82.916 [PE/XVII/PV/83-1].

¹³⁰ Dastoli, Pierucci, *Verso una*, cit., p. 60.

¹³¹ *Ibidem*.

Quanto alle richieste avanzate da alcuni deputati, quali quella di affidare la nomina dell'esecutivo al Parlamento europeo o di attribuire l'esercizio ai soli governi nazionali, le maggiori opposizioni giungevano, rispettivamente, dai francesi, preoccupati di «mettere in piedi un governo parlamentare con i difetti riscontrati in alcune democrazie occidentali e con l'eccessivo esautoramento degli Stati»¹³², e da coloro che si opponevano a un rafforzamento dell'Assemblea di Strasburgo.

Nel documento elaborato dal democristiano una parte era dedicata al ruolo e alle competenze del Consiglio europeo, un organo ibrido, il cui inserimento nel sistema istituzionale dell'Unione – sosteneva Zecchino – poteva avvenire solo «attraverso la specifica attribuzione di precisi compiti», quali «la mediazione politica e il coordinamento tra la cooperazione intergovernativa e l'attività dell'Unione»¹³³.

Infine, nei punti finali, il relatore si concentrava sulle questioni inerenti alla Corte di Giustizia, la Corte dei conti e l'*Ombudsman*¹³⁴.

Concluse le audizioni dei sei relatori, tra il 25 e 27 gennaio 1983 la Commissione istituzionale continuava il proprio lavoro, stabilendo un nuovo calendario e differenti procedure da seguire. Innanzitutto, le sei relazioni sarebbero state sintetizzate in un'unica proposta di risoluzione contenente le linee direttive del nuovo trattato da approvare prima in senso alla *Cai* (entro il mese di aprile) e poi da sottoporre al Parlamento europeo nella sessione di giugno.

Sulla base delle direttive adottate dall'Assemblea, quattro giuristi avrebbero dato forma alle proposte contenute nella risoluzione, elaborando il testo del trattato da sottoporre nuovamente, sul finire del 1983, all'approvazione dell'Assise europea.

Durante la seduta di gennaio, pertanto, la *Cai* iniziava a discutere sui contenuti della futura risoluzione aggiungendo al preambolo, già elaborato da Altiero Spinelli (nel quale era stata ribadita l'importanza di realizzare l'Unione europea per far fronte ai problemi comunitari degli anni '80), i principi fondamentali della società europea, quali la democrazia pluralistica, il rispetto dei diritti civili, economici e sociali¹³⁵.

Il vero dibattito si sviluppava, in realtà, sulla relazione presentata da Zecchino intorno alla quale si registravano ulteriori opposizioni sia sulla composizione e il ruolo del Consiglio dell'Unione che sulle procedure inerenti alla nomina dell'esecutivo.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Zecchino, *Le Istituzioni*, cit., p. 55.

¹³⁴ Quest'ultimo aspetto non era previsto dalla risoluzione del 6 luglio dell'82 ma veniva aggiunto dal relatore il quale proponeva «la creazione della figura dell'Ombudsman cui attribuire, secondo il modello classico dell'esperienza scandinava, funzioni ispettive e di controllo rispetto alle amministrazioni dipendenti dall'esecutivo a tutela di interessi singoli o collettivi»: *ivi*, p. 57.

¹³⁵ *Cai*, PE82.916 [PE/XVII/PV/83-1], cit., p. 4.

I socialisti Moreau e Hänsch, infatti, giudicavano troppo federalista la composizione proposta dal democristiano, essenzialmente ispirata al modello del *Bundesrat* tedesco, e contestavano, di concerto, la scelta di trasformare tale organo esclusivamente una sorta di seconda Camera, esprimendosi, quindi, a favore di una maggiore competenza per il Consiglio da condividere con la Commissione.

Si noti come le maggiori critiche giungessero ancora una volta dall'area socialista, reticente in merito alle riforme istituzionali poiché temeva che un deciso rafforzamento istituzionale non solo avrebbe favorito le forze moderate del Parlamento europeo, ma avrebbe ostacolato «le politiche riformatrici» auspiccate, nei diversi Stati membri, dalle maggioranze di sinistra. Una visione errata, a giudizio dello storico Pistone che, nella *Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo*, sottolineava:

i sostenitori di una politica riformatrice devono diventare nello stesso tempo più convinti assertori di una reale riforma delle istituzioni comunitarie che elimini i veti nazionali che hanno sostanzialmente bloccato la costruzione europea¹³⁶.

Il confronto serrato caratterizzava anche le riunioni successive in cui i deputati apportavano continue modifiche al testo finale.

Eloquenti, a riguardo, erano gli emendamenti presentati dal leader dei Coccodrilli nell'ambito dell'iter legislativo: uno con lo scopo di estendere l'esercizio di iniziativa (attribuito, nella relazione di Zecchino, a Commissione, a tre delegazioni del Consiglio e a un gruppo politico del PE) a un determinato numero di componenti dell'Assemblea europea; l'altro concernente l'adozione delle leggi. Essi – secondo quanto sostenuto da Spinelli – dovevano entrare in vigore automaticamente un mese dopo l'approvazione da parte degli organi legislativi senza la promulgazione del presidente del Consiglio europeo che, al contrario, avrebbe potuto ostacolarne l'iter.

Proposte, quest'ultime, che miravano certamente a un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo.

La discussione, inoltre, si concentrava sugli aspetti legati alla ratifica del nuovo trattato.

Il contenuto delle disposizioni finali (paragrafo 1) veniva formulato con lo scopo di evitare che l'iniziativa di riforma istituzionale fosse bloccata anche dal veto di un solo Stato: Un'ipotesi che garantiva, tuttavia, ai paesi membri non ratificanti di poter negoziare soluzioni adeguate:

¹³⁶ La citazione è tratta da S. Pistone, *Commissione per la riforma dei Trattati*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 39, Torino, 16 febbraio 1983.

Il Trattato che istituisce l'Unione europea entra in vigore, tra gli Stati che l'hanno ratificato, sei mesi dopo la sua approvazione da parte di un numero di Stati membri della Comunità la cui popolazione costituisca i 2/3 della popolazione globale della Comunità¹³⁷.

Le proposte del relatore-coordinatore venivano accolte favorevolmente dalla maggioranza della Commissione istituzionale, sebbene vi fossero alcune posizioni contrarie. Si pensi, in tal senso, a quanto sostenuto dal deputato belga Radoux che aveva suggerito di intitolare il documento da presentare in Assemblea *Proposta di risoluzione sulle modifiche ai Trattati attuali*, eliminando ogni riferimento al nuovo progetto di Trattato¹³⁸.

Un titolo che certamente collideva con quanto sostenuto dal federalista italiano sia nella dizione che nel contenuto, poiché enunciare una semplice modifica avrebbe comportato l'attuazione di una procedura già sancita dall'art. 236 del Trattato CEE secondo cui il governo di ogni Stato membro o la Commissione poteva sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati; modifiche che sarebbero entrate in vigore solo con la decisione unanime dei governi¹³⁹.

La soluzione proposta da Radoux, che porgeva il destro ai “nemici” della rifondazione istituzionale della Comunità, si poneva, quindi, in netta opposizione con quanto avevano fermamente auspicato i Coccodrilli (di cui anche il belga, peraltro, aveva fatto parte) circa la necessità di elaborare un nuovo trattato per aggirare quella procedura di revisione, fondata sull'unanimità del Consiglio.

L'argomento in questione veniva ampiamente affrontato, per «facilitare il lavoro» della *Cai*, sul *Crocodile*, in cui venivano riportate, per l'occasione, le riflessioni di due autorevoli giuristi, Nicola Catalano, giudice della Corte di Giustizia della Comunità Europea, e Jean Paul Jacqué, già preside della Facoltà giuridica di Strasburgo¹⁴⁰.

¹³⁷ La citazione è tratta da S. Pistone, *Commissione istituzionale*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 40, Torino, 24 marzo 1983.

¹³⁸ *Ibidem*. Sul punto si veda anche *Cai, Procès-verbal du 16-18 février 1983*, p. 6. Il documento si trova in HAEU, PE1-911, PE83.478 [PE/XVII/PV/83-2].

¹³⁹ L'art. 236 del Trattato CEE recitava: «Il governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare il Trattato. Qualora il Consiglio, dopo aver consultato l'Assemblea e, ove del caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo gli emendamenti da apportare al presente Trattato. Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali rispettive». Il trattato che istituiva la Comunità Economica Europea è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>.

¹⁴⁰ *Il Trattato di Unione europea: legittimità giuridica e istituzionale*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 11, giugno 1983, pp. 1-9.

Un numero quasi interamente dedicato al tema, dove i due esperti, nell'articolo *Il Trattato di Unione europea: legittimità giuridica e istituzionale*, illustravano la regolarità di quella procedura che, sebbene in mancanza di precedenti su cui reggersi, poteva contare su autorevoli «strumenti internazionali»¹⁴¹.

Partendo dalla constatazione che il nuovo testo non costituisse «una modifica o integrazione dei trattati preesistenti» ma fosse alla base di un «nuovo ente»¹⁴² rispetto alle Comunità europee al tempo vigenti, Catalano riteneva «inapplicabile»¹⁴³ la procedura prevista per la modifica dei Trattati e, anzi, ribadiva la necessità di «elaborare un nuovo strumento»¹⁴⁴ (prescindendo dalle procedure sancite dagli artt. 95 CECA, 236 CEE, 203 CEEa) giacché il progetto di Unione nasceva «all'interno della Comunità, cioè di un ordinamento, quello comunitario separato e distinto da quello degli Stati membri, del quale sono soggetti primari, oltre agli Stati ed alle Istituzioni comunitarie, anche i cittadini europei»¹⁴⁵.

Egli affermava, pertanto, che lo strumento internazionale più corretto dovesse considerare due aspetti per ritenersi legittimo, ovvero «rispettare il diritto internazionale dei trattati»¹⁴⁶, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Vienna del 1969, e coinvolgere i cittadini e, quindi, «l'Assemblea parlamentare delle Comunità europee che ne è l'organo rappresentativo»¹⁴⁷. E, proprio per la sua natura rappresentativa, essendo l'unica istituzione europea a investitura popolare, il Parlamento veniva identificato come il soggetto più adeguato alla stesura del testo; esercizio che non doveva essere attribuito a una conferenza diplomatica poiché

nessuna norma internazionale pone un obbligo affinché i trattati debbano essere redatti da conferenze intergovernative, mentre la logica stessa del processo di integrazione europea ci pare osti affinché la legge fondamentale della istituenda Unione sia redatta da un organo e con una procedura che non permetta la partecipazione, sia pure indiretta, dei cittadini, tramite loro rappresentanti, al processo di produzione della fonte¹⁴⁸.

Un'affermazione che Catalano supportava ricorrendo al «principio di partecipazione dei cittadini alle decisioni dei governi affermatosi in Europa attraverso una storia

¹⁴¹ *Ivi*, p. 1.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 2.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

plurisecolare, consacrata dai successi della “Gloriosa rivoluzione” inglese del secolo XVII e dei “Principi” del 1789 in Francia»¹⁴⁹.

In conclusione, dunque, egli ribadiva che:

il procedimento giuridicamente e istituzionalmente più corretto onde pervenire alla formazione del Trattato istitutivo dell’Unione europea, si ritiene, quindi debba comportare l’elaborazione del testo da parte dell’Assemblea parlamentare delle Comunità europee e la recezione dello stesso da parte degli Stati membri, tramite la ratifica o con ogni altro mezzo convenuto ex art. 11, della Convenzione di Vienna¹⁵⁰.

Sulle pagine del *Crocodile Catalano* affrontava anche la questione relativa alle *Conseguenze della recezione del testo del trattato*, chiarendo che, nel caso in cui solo alcuni Stati membri avessero recepito il Trattato istitutivo dell’Unione, esso avrebbe acquisito comunque «perfetta validità ed efficacia»¹⁵¹ giacché era un trattato nuovo rispetto a quelli istitutivi delle Comunità. Un unico accorgimento doveva riferirsi alla «questione sulla legittimità del comportamento degli Stati contraenti»¹⁵² in merito agli impegni concordati con gli Stati che non avrebbero aderito all’Unione.

Fermeamente avversato da alcuni Coccodrilli, il tema dell’applicabilità dell’art. 236 del Trattato CEE veniva esaminato da Jacqué, il quale avrebbe dimostrato, in modo estremamente rigoroso, la possibilità di eludere quella procedura poiché «sia nella dottrina, sia nelle concezioni di alcuni governi, sia nella pratica, il progresso verso l’Unione non è assolutamente legato»¹⁵³ ad essa. Richiamando l’attenzione su alcuni casi internazionali, come quello di istituzioni specializzate delle Nazioni Unite (create nel 1945 senza l’utilizzo di procedure di revisione previste dai trattati già esistenti) e degli Stati Uniti d’America («costituiti senza rispettare le procedure di revisione dell’Atto confederale»¹⁵⁴), e ricorrendo allo studio di Bernhardt sul diritto comunitario (il quale aveva sostenuto che l’inosservanza delle regole di procedura non avrebbero dovuto suscitare sostanziali riserve)¹⁵⁵, Jacqué illustrava esperienze analoghe anche nel quadro europeo, sottolineando quanto accaduto, a riguardo, nel caso del Piano Fouchet o del progetto Genschel-Colombo¹⁵⁶.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁵¹ *Ibidem.*

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ *Ivi*, p. 7.

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ Cfr. R. Bernhardt, *Le fonti del diritto comunitario: la «costituzione» della Comunità*, in *Trent’anni di diritto comunitario*, CECA-CEE-CEEA, a cura della Commissione Europea, Bruxelles - Lussemburgo 1981, pp. 81-84.

¹⁵⁶ *Ibidem.*

In entrambe le circostanze – secondo lo studioso – gli Stati non si erano preoccupati di avviare un'eventuale revisione, né si era fatto alcun riferimento alle procedure stabilite poiché «in tutti i casi, si è trattato di creare un ordine giuridico nuovo distinto dall'ordine precedente»¹⁵⁷.

In conclusione, pertanto, egli affermava:

Nessuna considerazione particolare milita in favore del ricorso all'articolo 236. Creando l'Unione in conformità al trattato CEE, gli Stati istituiscono un'Unione più stretta dei popoli europei. Questa nuova organizzazione non è più la Comunità. [...] In conseguenza, dunque, si può dire che [...] se si tratta di una struttura nuova, il rispetto delle forme acquisite per la revisione non si impone più, visto che per definizione si tratta di istituire un ordine giuridico nuovo. Ma per questa stessa ragione, l'unanimità degli Stati membri delle Comunità esistenti non è necessaria, anche se rimane auspicabile¹⁵⁸.

Una considerazione, quest'ultima, che Jacques avrebbe ripreso anche nelle pagine successive, dedicate al tema della compatibilità tra Unione e Comunità, sostenendo che, ai fini di una maggiore legittimità della prima, l'entrata in vigore del trattato fosse «condizionata alla ratifica di un numero importante di Stati, rappresentanti di una quota parte adeguata della popolazione della Comunità»¹⁵⁹.

Gli emendamenti avanzati dai gruppi politici sulla proposta di risoluzione da presentare in Assemblea nel mese di giugno¹⁶⁰ costringevano la Commissione istituzionale a rimandare il voto in plenaria a settembre poiché solo nel mese di luglio, in forma solenne, il documento veniva approvato con 29 voti favorevoli, 4 contrari e 2 astenuti¹⁶¹.

In particolare, a favore della proposta di risoluzione si erano espressi i rappresentanti del Partito popolare europeo, i socialisti, i comunisti italiani, i liberali e i conservatori: secondo Guido Fanti (le cui considerazioni erano condivise dal democratico cristiano

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ Ivi, p. 8.

¹⁶⁰ Si vedano i documenti relativi alle sedute della *Cai*: *Réunion du 25 avril 1983*, PE84.581 [PE/XVII/PV/83-4]; *Réunion du 12 mai 1983*, PE84.866 [PE/XVII/PV/83-5]; *Réunion du 25 mai 1983*, PE85.124 [PE/XVII/PV/83-6]; *Réunion du 7 juin 1983*, PE85.276 [PE/XVII/PV/83-7]; *Réunion du 5 juillet 1983*, PE85.791 [PE/XVII/PV/83-9]. I dossier sono custoditi in HAEU, PE1 913-917.

¹⁶¹ Alla votazione avevano partecipato Ferri, Jonker, Nord, Spinelli, De Gucht, Moreau, Pfennig, Prag, Seeler, Zecchino, Van Aerssen, Antoniozzi, Blumenfeld, Bord, Chambeiron, Fanti, Haagerup, van den Heuvel, Jackson, Johnson, Kallias, Lalor, Luster, Macario, Petersen, Puletti, Radoux, Saby, Seitlinger, Schieler, Spencer, Vandemeulebroucke, Van Miert, Verroken, Zagari, *Vote d'ensemble de la proposition de résolution relative au contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne, Cai, Procès-verbal de 5 juillet 1983*. Il documento è custodito in HAEU, PE1-918, PE85.791 [PE/XVII/PV/83-9].

Seitlinger e dal conservatore Prag) il voto della *Cai* costituiva un'opportuna risposta al fallimento registratosi durante il Consiglio europeo di Stoccarda¹⁶².

Viceversa, il socialista danese Eggert Petersen, il repubblicano irlandese Patrick Lalor, il comunista francese Robert Chambeiron e il belga indipendente Jaak H. A. Vandemeulenbrouke si dichiaravano contrari, mentre si astenevano il democratico cristiano tedesco Erik Blumenfeld e il francese André Bord del Gruppo dei democratici europei del progresso.

Vanno, infine, sottolineate le dichiarazioni di voto di alcuni deputati che si esprimevano a favore della proposta pur presentando talune perplessità: l'olandese liberale Nord, ad esempio, avanzava alcune preoccupazioni rispetto al problema "dell'interesse nazionale vitale", in particolare sul paragrafo 124bis con cui si assicurava, per un periodo transitorio di dieci anni, a ogni Stato membro la possibilità di rinviare la votazione su una legge comunitaria; l'italiano Antoniozzi, invece, più incline alla politica dei piccoli passi, si dichiarava a favore solo per disciplina di gruppo mentre i socialisti tedeschi Schieler e Seeler promettevano di presentare emendamenti alla proposta durante la seduta plenaria di settembre¹⁶³.

Quanto ai contenuti del testo finale, condensati in una risoluzione di 146 paragrafi, si era scelto di lasciare invariato il preambolo elaborato dal relatore-coordinatore, respingendo la richiesta, giunta da alcuni conservatori britannici e democristiani tedeschi, di eliminare dal punto "d" l'obiettivo della «piena occupazione» e delle «condizioni di vita approssimativamente comparabili in tutte le regioni» (una proposta, quest'ultima, che avrebbe incontrato l'opposizione della maggioranza di sinistra)¹⁶⁴ e di permettere, secondo quanto richiesto dal Consiglio dei Comuni d'Europa, «la partecipazione secondo forme appropriate delle collettività locali e regionali alla costruzione europea»¹⁶⁵.

¹⁶² L'informazione è tratta da S. Pistone, *L'Unione europea secondo la commissione istituzionale del P.e.*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 42, Torino, 8 luglio 1983.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Si leggano le discussioni sul preambolo in PE84.581, [PE XVII/PV/83-4], cit.

¹⁶⁵ L'informazione è tratta da Pistone, *L'Unione europea secondo la commissione istituzionale del P.e.*, cit. Sul punto si veda quanto sostenuto da G. Devani, *Spinelli e il Conseil des Communes (et des Régions) d'Europe*, in Altiero Spinelli e i movimenti, cit., p. 241): «All'interno dell'Assemblea comunitaria, fu creato un *Intergroupe des élus locaux et régionaux des groupes politiques*, che fu uno degli interlocutori privilegiati dal Club del Coccodrillo [...] tale collaborazione si esprime nel preambolo del progetto, in cui era presente un riferimento esplicito agli enti locali. Sull'attività svolta dal CCE a sostegno della Commissione si vedano U. Serafini, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Salemi Pro.edit, Roma 1995; F. Zucca, *Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, in *I movimenti*, cit., vol. II, pp. 857-894; Id., *Spinelli, Serafini e l'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, in Altiero Spinelli e i movimenti, cit., pp. 203-231. L'attività dell'AICCE è documentabile dalla rivista «Comuni d'Europa» fondata da Umberto Serafini nel 1952 e dai documenti conservati presso gli HAEU, CCE, *Contribution du CCE aux travaux de la commission institutionnelle du Parlement européen*.

In merito alle istituzioni, argomento alquanto ostico, erano state apportate ulteriori modifiche come si evince dal documento pubblicato qualche tempo dopo dal PPE, in cui Zecchino riportava la proposta di risoluzione nella sola parte concernente le istituzioni e le motivazioni da lui predisposte.

In particolare, con riferimento alla procedura legislativa veniva deciso che l'iniziativa sarebbe spettata in primo luogo alla Commissione e quindi al Parlamento e al Consiglio che «secondo procedure previste nei rispettivi regolamenti, possono presentare un progetto di legge conforme alla richiesta presentata»¹⁶⁶, e che l'approvazione delle leggi avrebbe previsto due letture: la prima con cui il Consiglio avrebbe potuto confermare senza modifiche e a maggioranza assoluta il progetto di legge già approvato dal Parlamento, respingerlo all'unanimità o emendarlo la seconda, con cui, attraverso il meccanismo della concertazione, i due organi sarebbero stati invitati a trovare un compromesso¹⁶⁷.

Quanto alla composizione del Consiglio, esso avrebbe conservato la sua natura intergovernativa giacché sarebbe stato composto da rappresentanze nominate dai governi presiedute da un ministro per gli affari europei. In merito al controllo della Commissione si decideva di attribuire al solo Parlamento l'esercizio di approvazione del programma politico e quello di censura, eliminando l'obbligo di consultazione del Presidente dell'Assise europea prima della nomina del presidente dell'esecutivo.

Sebbene presentasse alcuni tratti moderati, specie nell'ottica di garantire una parità tra Consiglio e Parlamento, quel documento che Spinelli aveva definito «una vera e propria Costituzione perché definisce istituzioni, competenze e scopi di un corpo politico distinto dai suoi Stati membri, anche se connesso ad essi»¹⁶⁸, concentrava le indicazioni fondamentali approvate dall'Assemblea europea nel luglio del 1982¹⁶⁹.

La maggioranza della Commissione istituzionale, pertanto, sperava che il testo non subisse, durante la plenaria di settembre, ulteriori modifiche. Un timore alimentato dalle scelte dei socialisti che già in sede di lavoro avevano dichiarato di voler presentare alcuni emendamenti. Sul punto Sergio Pistone, nella *Nota 42 sull'attività del Pe*, scriveva: «a tal fine sarà decisivo che nei gruppi socialisti prevalgano gli orientamenti di quanti sono consapevoli che non c'è progresso sociale possibile al di fuori di un'Europa sempre più

¹⁶⁶ *Risoluzione sul contenuto del Progetto preliminare di Trattato che istituisce l'Unione europea* (14 settembre 1983), par. 130, p. 3.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 9.

¹⁶⁸ La citazione è tratta dal discorso pronunciato durante la Conferenza J. Monnet tenutasi il 13 giugno 1983 presso l'Istituto universitario europeo di Fiesole: Spinelli, *Una strategia*, cit., p. 241.

¹⁶⁹ Antonetti, *I progetti*, cit., p. 58.

unita e sempre più capace di parlare con una voce sola sul piano internazionale»¹⁷⁰; mentre Spinelli, in una lettera indirizzata ai presidenti Gaston Thorn e Mauro Ferri, dichiarava:

se [...] il progetto uscirà edulcorato dalle discussioni e privato dalle sue caratteristiche fondamentali, non sarà che un'altra tra le numerose proposte di riforma di cui è cosparso il cammino della costruzione europea, e che hanno incontrato il disinteresse di tutti il giorno stesso in cui esse sono state ultimate e presentate¹⁷¹.

Quella lettera, scritta in supporto al voto in Commissione istituzionale e in preparazione al dibattito in Parlamento, veniva pubblicata sul *Crocodile* nel giugno del 1983.

In essa il federalista analizzava le principali caratteristiche del progetto: «la delimitazione di un spazio costituzionale all'interno del quale il gradualismo è iscritto nella Costituzione dell'Unione»; la realizzazione di istituzioni politiche più efficaci con «una Commissione politicamente forte e un Consiglio politicamente responsabile e influente (ma senza potere di veto)»; il passaggio dalla Comunità all'Unione; l'entrata in vigore del Trattato «tra gli Stati che l'avranno ratificato» e, infine, la circostanza che fosse l'Assemblea a presentare direttamente agli Stati il progetto, «l'opera della più alta istanza democratica europea»¹⁷². Un esercizio imprescindibile, quest'ultimo, poiché, come sosteneva Spinelli,

Se il Parlamento dovesse decidere di rinunciare a questo atto di fierezza politica, se non avesse il coraggio di dire: “noi, a nome del popolo europeo che ci ha eletti, vi chiediamo di ratificare il progetto che abbiamo preparato”; se si accontentasse di aver elaborato un semplice documento di lavoro [...] ciò significherebbe che il primo Parlamento eletto, alla fine del suo mandato, invece di ruggire avrebbe messo soltanto qualche belato¹⁷³.

Parole che certamente avrebbero scosso gli animi dei due presidenti se si considera che, da una parte, la Commissione istituzionale votava a favore del progetto e che dall'altra, la Commissione europea esprimeva, con una comunicazione del britannico Christopher Tugendhat, una valutazione positiva in cui si sottolineava l'originalità del progetto, *vettore* di principi essenziali (come la sussidiarietà nelle divisioni delle competenze) e *portavoce* dell'esigenza di un esecutivo più forte¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Pistone, *L'Unione europea secondo la commissione istituzionale del P.e.*, cit.

¹⁷¹ *Lettera di Altiero Spinelli ai Presidenti Thorn e Ferri*, in «*Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*», n. 11, giugno 1983, p. 11.

¹⁷² *Ivi*, pp. 10-11.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ L'informazione è tratta da Pistone, *L'Unione europea secondo la commissione istituzionale del P.e.*, in «*Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo*», n. 42, cit.

Il 12 settembre 1983, secondo quanto previsto dal calendario dei lavori della *Cai*, il Parlamento europeo, riunito in plenaria, iniziava la discussione sulla proposta di risoluzione concernente il progetto preliminare di Trattato che avrebbe istituito l'Unione europea.

Ad aprire il dibattito, ancora una volta, era la relazione del coordinatore¹⁷⁵, il quale, rivolgendosi «ai partigiani dell'Unione europea»,¹⁷⁶ sottolineava i punti essenziali di quel progetto, espressione di un lavoro collettivo in grado di coinvolgere tutte le forze innovatrici di ogni gruppo politico:

Alla sua relazione hanno partecipato conservatori e comunisti, liberali e socialisti, democratici cristiani e anticlericali, personaggi di destra e di sinistra, federalisti ed europei moderati. Il fatto di aver elaborato un testo comune, coerente e costruttivo dimostra in quale ampia misura l'idea europea superi ormai l'ambito delle ideologie tradizionali dei nostri partiti. È vero che in compenso nessuno vi ritrova ciò che avrebbe voluto metterci. Tuttavia, ciò che ognuno di noi deve cercare non è la formula che gli sembra migliore, bensì quella suscettibile di raccogliere i più ampi consensi, giacché l'unità europea non può essere fin dall'origine una concezione partigiana, bensì soltanto l'espressione di un amplissimo consenso che va al di là dei confini degli Stati e dei gruppi politici¹⁷⁷.

Una caratteristica che Spinelli ricordava per far fronte ai numerosi emendamenti (circa 180) presentati dai gruppi parlamentari, auspicando che fossero respinti quelli «nettamente contrari alla filosofia dell'insieme non soltanto dalla proposta di risoluzione, ma anche della stessa Assemblea»¹⁷⁸.

In conclusione, rivolgendosi a tutti i gruppi ma in particolare «a quelli in seno ai quali l'approvazione del [...] progetto ha incontrato le maggiori difficoltà e ha prodotto divisioni negli spiriti»¹⁷⁹, egli chiedeva di dimostrarsi

capaci di sostenere la scommessa di Pascal, pensate che se tale impresa – la più importante del primo Parlamento eletto – fallisce, non avrete perduto niente per averla sostenuta, ma che, se la battaglia si accende, sarà molto triste per voi dover dire un giorno: «eravamo là quando essa è cominciata ed eravamo attesi. C'era stato attribuito un compito importante, ma noi siamo rimasti in disparte senza un motivo valido»¹⁸⁰.

¹⁷⁵ La relazione Spinelli è custodita in PE-DOC. 1-575/83 «Unione europea».

¹⁷⁶ Il discorso pronunciato da Altiero Spinelli si legge in GUCE, N. 1-303, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1983-1984), Resoconto integrale delle sedute dal 12 al 16 settembre 1983, pp. 31-35.

¹⁷⁷ Ivi, p. 32.

¹⁷⁸ Ivi, p. 33.

¹⁷⁹ Ivi, p. 34.

¹⁸⁰ Ivi, p. 35.

All'intervento di Spinelli seguivano quelli dei deputati relatori, i quali illustravano i contenuti delle sei relazioni e i lavori gradualmente svolti dalla Commissione istituzionale.

Particolarmente interessante il discorso pronunciato da Zecchino che aveva messo in luce «vistose divergenze [...] anche tra quanti non esitano a dichiararsi favorevoli ad ulteriori progressi sulla strada dell'integrazione»¹⁸¹.

Dopo aver ribadito la necessità di tentare il rilancio dell'idea europea, innanzitutto su ipotesi di riforme istituzionali, egli illustrava l'Unione europea che si pensava di realizzare

un modello originale non facilmente classificabile secondo gli schemi classici della dottrina del diritto internazionale. Non sarà una federazione, per la fondamentale ragione che gli Stati permarranno sovrani, ma assumerà alcuni importanti caratteri federali, quali la complessità e l'articolazione del sistema istituzionale e la immediata rilevanza per i cittadini dell'Unione, in determinati casi, della produzione di norme giuridiche¹⁸².

Passando poi ad analizzare i punti salienti della relazione, Zecchino tornava a sottolineare le difficoltà di quel compromesso che egli avrebbe definito né rivoluzionario, né utopico: un «testo politicamente equilibrato» volto a «costituire una proposta realistica per ridare senso [...] alla volontà di affrontare insieme le sfide»¹⁸³ del tempo.

Si trattava, dunque, di scegliere tra «un ritorno ad antistorici nazionalismi o l'avvio realistico di una nuova fase della vita» europea che, «con l'accresciuta unità politica» avrebbe contribuito «all'attenuazione dei pericolosi squilibri che travagliano il mondo»¹⁸⁴.

Un'opinione condivisa dalla maggioranza del PPE che, nei mesi precedenti, aveva lavorato per adottare in Parlamento «una strategia comune, una filosofia comune sul futuro dell'organizzazione e delle garanzie internazionali [...] primo appuntamento di una cooperazione politica, coerente con la filosofia comunitaria»¹⁸⁵. È quanto sostenuto, a riguardo, dalla coccodrilla Paola Gaiotti De Biase:

Abbiamo infatti rinunciato a presentare molti emendamenti per quest'ultimo dibattito, perché fosse chiara la nostra volontà di accordo. Ci siamo mossi, da una parte, con le proposte delle risoluzioni istituzionali in coerenza con quanto il Parlamento europeo aveva già votato nella risoluzione del luglio 1982 e che non poteva essere smentito in questa sede; dall'altra parte, l'unica

¹⁸¹ Il discorso pronunciato da Ortensio Zecchino si legge ivi, p. 45.

¹⁸² Ivi, p. 44.

¹⁸³ Ivi, p. 45.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Il discorso pronunciato da Paola Gaiotti De Biase si legge ivi, p. 108.

cosa che non è possibile chiederci, senza annullare il nostro lavoro, è la riconferma – contro i trattati – del principio dell’unanimità¹⁸⁶.

Il sostegno dei comunisti italiani si manifestava nel discorso pronunciato dal segretario del partito Enrico Berlinguer che, contrariamente alla reticenza tipica di alcuni settori della sinistra europea, affermava l’importanza di politiche comuni sovranazionali che avrebbero rappresentato «la migliore tutela degli interessi dei singoli popoli»¹⁸⁷ e delle classi lavoratrici.

Un’azione comune in grado di superare la «concezione di corto respiro, che ha portato e porta i governi ad anteporre la difesa di ristretti interessi immediati a quelli più profondi e duraturi dei loro popoli e dell’Europa occidentale nel suo insieme»¹⁸⁸. Le parole di Berlinguer indicavano, da una parte, l’apertura del PCI verso la costruzione dell’Unione europea, dall’altra costituivano un monito per le altre segreterie comuniste occidentali.

Un atteggiamento aperto, condiviso anche dall’area liberale che – secondo il deputato Nord – continuava a conservare, verso iniziative politiche ambiziose, una sana dose di realismo e scetticismo:

Il nostro obiettivo è la salvaguardia e lo sviluppo della pluralità locale, regionale e nazionale mediante l’istituzione di un proprio piano decisionale europeo che sia esclusivamente competente delle questioni che interessino tutti noi insieme. Siamo molto soddisfatti che nel testo della risoluzione si parli chiaramente di equilibrio istituzionale anziché di predominio. Come l’Europa non può tollerare l’egemonia di un solo paese, così essa non può ammettere il prevalere di una sola istituzione. Né la Commissione, né il Consiglio o il Parlamento debbono dominare¹⁸⁹

Quanto alle posizioni dei conservatori, la deputata Lady Elles¹⁹⁰ chiedeva di rendere permanente la possibilità attribuita a ogni Stato membro di chiedere il rinvio della votazione per “interessi nazionali vitali”. Prerogativa che nel documento finale era prevista solo per un periodo transitorio di dieci anni. Quella mozione, poi respinta, secondo quanto sostenuto dall’inglese Prag – avrebbe permesso, con maggiore probabilità, che il testo venisse accettato anche da Regno Unito e Danimarca, poco inclini verso procedure che, ad esempio, avrebbero consentito al Consiglio «di applicare con efficacia vincolante, deliberando a maggioranza, politiche miopi ed inique oggetto dell’opposizione britannica»¹⁹¹.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ Ivi, p. 57.

¹⁸⁸ Ivi, p. 55.

¹⁸⁹ Il discorso pronunciato da Hans Nord si legge ivi, p. 57.

¹⁹⁰ Si tratta degli emendamenti n. 109 e 110 per cui il relatore si pronunciava contro. Per l’esito delle votazioni cfr. ivi, p. 146.

¹⁹¹ Ivi, p. 53.

Gli interventi di Derek Prag e di Stanley Johnson, Coccodrilli “della prima ora”, costituivano una *voice over* rispetto a quanto pronunciato da altri deputati di quel Gruppo poiché dichiaravano di condividere quel progetto. Johnson, ad esempio, sosteneva:

Ora abbiamo una nuova possibilità di sistemare concretamente le cose, di prendere quel treno che abbiamo perso a Messina. Santo Cielo, osserviamo la concezione globale. Ascoltando la discussione in queste ultime due ore, sono rimasto molto deluso nel constatare che certi colleghi hanno enucleato qualche paragrafo, dimenticando che ora stiamo parlando di una concezione globale, dell'idea di riscrivere o riprogettare un trattato 25 anni dopo la sua stipulazione, consentendo agli Stati membri che ora fanno parte della Comunità di partecipare ad un processo di cui non hanno potuto essere protagonisti all'inizio. Non vedo, proprio non vedo, il senso delle obiezioni secondo le quali i britannici non lo accetterebbero, i danesi non lo accetterebbero. Partecipare al processo di ripensamento del trattato è proprio ciò di cui hanno bisogno in questo momento [...] Ci trovavamo in una situazione in cui volevamo davvero dire qualcosa, condannare con decisione quel particolare incidente, ed ecco che uno Stato membro decide di esercitare il diritto di veto, che neppure figura nel trattato vigente. E allora penso che dobbiamo essere prudenti prima di cominciare ad insistere sul fatto che questo è il prezzo del nostro appoggio alla risoluzione Spinelli. Credo che dovremmo stare attenti prima di usare questo tipo di linguaggio, perché mi sembra che non sia giusto mercanteggiare in questo modo. Sarebbe un passo indietro¹⁹².

Entrambi, tuttavia, si sarebbero astenuti, attenendosi alla disciplina di partito¹⁹³.

Anche all'interno dell'area socialista, emergevano alcune posizioni discordanti. Si pensi, al riguardo, ai timori espressi dal tedesco Hänsch il quale aveva ribadito la mancanza «di accuratezza, di equilibrio e di maturità» nelle relazioni prodotte dai deputati Zecchino e De Gucht, le cui linee direttrici avrebbero ingannato e offuscato i cittadini¹⁹⁴, giacché si trattava, a suo giudizio, di un progetto irrealizzabile.

¹⁹² Ivi, p. 76.

¹⁹³ Si leggano, al riguardo le dichiarazioni di voto di Derek Prag («Ho lavorato per l'Unione europea per molti anni. Ho firmato il primo documento del Crocodile Club e ho sostenuto l'iniziativa Spinelli fin dall'inizio. Pur non giudicando perfetto ogni paragrafo di questo progetto di trattato per l'istituzione dell'Unione europea, intendo sottolineare che l'approvo pienamente. I governi membri ed alcuni membri di questa Assemblea non possono continuare a lamentarsi dell'imperfezione ed inefficacia dell'azione comunitaria e respingere allo stesso tempo qualsiasi tentativo di rendere più efficace il suo processo decisionale. Essendo uno dei relatori della relazione ritengo sia mio dovere, anche nei confronti di questa Assemblea, esprimere la mia approvazione. Tuttavia, come portavoce del mio gruppo in seno alla commissione per gli affari istituzionali, debbo rispettarne la decisione sul voto finale ed è per questa ragione che mi asterrò dalla votazione anche se con vivo rincrescimento e riluttanza. Desideravo spiegare le ragioni di tale voto ai membri di questa Assemblea e ad Altiero Spinelli», ivi, pp. 150-151); e di Stanley Johnson («Sono senz'altro favorevole a tale relazione esattamente per gli stessi motivi per i quali l'onorevole Barbara Castle è contraria. La decisione di astenersi presa dal mio gruppo vincola i membri che altrimenti, come me, voterebbero a favore, ma anche coloro, e forse sono più numerosi in questo settore dell'Assemblea, che altrimenti voterebbero contro. Pertanto, allo scopo di pervenire alla più larga maggioranza possibile a favore della relazione Spinelli, conformerò il mio voto a quello del mio gruppo», ivi, p. 154).

¹⁹⁴ Il discorso pronunciato da Klaus Hänsch si legge ivi, p. 103.

Quelle tematiche, secondo Hänsch, avrebbero allontanato la discussione dai veri problemi europei quali la lotta alla disoccupazione, la crisi economica, l'esigenza di un'industria europea competitiva rispetto a quelle americana e giapponese «per garantire la protezione dell'ambiente e le condizioni di vita, per fornire un vero contributo europeo alla sicurezza e al mantenimento della pace»¹⁹⁵.

La posizione del socialdemocratico tedesco, insieme a quella dei colleghi Focke, Schieler e Seeler, si concretizzava in un emendamento contenente la richiesta di completa riarticolazione dei paragrafi dedicati alle istituzioni. La mozione, non accettata, avrebbe rafforzato i poteri del Consiglio nei confronti dell'Assemblea.

Diverso era, invece, il punto di vista del socialista italiano Mario Didò, membro dell'intergruppo, il quale dapprima definiva la proposta di pre-progetto di trattato per l'Unione «realistica, che tiene conto della complessità e delle difficoltà che esistono e che possono sorgere nel processo di integrazione comunitaria»¹⁹⁶, per poi ricordare il parere positivo della Confederazione europea dei sindacati, già «a favore di un simile progetto» e il discorso programmatico pronunciato dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri Bettino Craxi il quale aveva affermato che «l'impegno dell'Italia per l'integrazione europea non potrà non tradursi in una azione ferma e coraggiosa anche sul terreno istituzionale»¹⁹⁷.

Un giudizio negativo, invece, emerge dal discorso del deputato gollista De la Malène che definiva *utopistiche*, *inopportune* e *pericolose* le proposte formulate in seno alla Commissione per i problemi istituzionali. *Utopistiche* perché difficilmente comprensibili per l'opinione pubblica e, dunque, volte a «destare, forse a torto l'inquietudine di coloro che rifiutano qualsiasi progresso e di deludere coloro che vogliono affrettare il cammino»; *inopportune* perché avrebbero generato «qua e là, delle dispute che portano l'Europa a scambiare le priorità»; *pericolose* giacché – secondo De la Malène – «il progetto, invece di servire alla costruzione dell'Europa, potrebbe apportare un nuovo elemento di sfiducia, di cui l'Europa non ha certamente bisogno»¹⁹⁸.

In generale, le forze politiche francesi, danesi e greche¹⁹⁹, come già manifestato nelle plenarie precedenti, sarebbero state meno inclini al progetto. Si vedano in questo senso le posizioni degli indipendenti danesi Hammerich (il quale giudicava la proposta «illegale e inammissibile»²⁰⁰ per la democrazia) e Bøgh (convinto che si trattasse di un «piano

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Il discorso pronunciato dal socialista Mario Didò si legge ivi, p. 71.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Il discorso pronunciato dal deputato Christian De La Malena si legge ivi, p. 59.

¹⁹⁹ Sul punto si veda quanto espresso dal deputato greco Vasilis Ephremidis, ivi, pp. 65-66.

²⁰⁰ La dichiarazione di voto della danese Else Hammerich si legge ivi, p. 147.

unionistico» manchevole di «istanze legali», «carente di base giuridica», «irrispettoso» dei trattati esistenti²⁰¹).

Il 13 settembre 1983 la proposta di risoluzione veniva approvata con 201 sì, 37 no e 72 astenuti²⁰².

A favore si erano espressi tutti i membri del Partito popolare europeo, tutti i comunisti italiani, i liberali, compresi i deputati francesi, il danese Haagerup, l'unico a sostenerla giacché i suoi connazionali J Nielsen e T. Nielsen, insieme al deputato olandese Berkhouwer si erano astenuti²⁰³.

L'area socialista si era divisa. Di fatto, mentre tutti gli italiani, quelli del Benelux e quelli tedeschi (ad eccezione di Hänsch e Walter che si erano astenuti) avevano optato per il sì, l'area francese, britannica e danese aveva votato contro o si era astenuta²⁰⁴.

I 37 contrari provenivano, come già anticipato, dall'area comunista francese, danese e, in parte greca²⁰⁵, dal Gruppo del movimento contro l'adesione della Danimarca alla CEE, dagli indipendenti danesi.

Dalla comparazione tra le votazioni di settembre e quelle del 6 luglio 1982 (258 favorevoli, 37 contrari e 21 astensioni) il dato più significativo riguardava il numero più che triplicato degli astenuti da attribuire alla scelta dei conservatori britannici che, avrebbe sottolineato Pistone, riuscivano a «resistere alla pressione fortissima a favore di un voto contrario esercitata su di loro dalla leadership del partito e personalmente dalla signora Thatcher»²⁰⁶.

Analogamente, i socialisti francesi avevano «ricevuto pressioni per il voto contrario» scegliendo, tuttavia, la strada dell'astensione²⁰⁷.

²⁰¹ Il discorso pronunciato dal danese Jørgen Bøgh si legge ivi, p. 61.

²⁰² La risoluzione si legge in GUCE, C 277, 17 ottobre 1983, p. 95.

²⁰³ Tra i sostenitori c'erano anche le deputate Bonino e Spaak, e i parlamentari Gendebien, Pasmazoglou ed Eisma.

²⁰⁴ In particolare, si erano schierati contro la risoluzione il socialista danese Petersen e i laburisti britannici; mentre si erano astenuti i socialisti francesi e il laburista Enright.

²⁰⁵ Alcuni comunisti greci si astenevano, come ricordava il deputato Kyrkos: «Il Partito comunista greco dell'interno sostiene fortemente l'idea dell'integrazione europea. Ci rammarichiamo del fatto che i nostri emendamenti di base non siano stati accolti. Forse non c'è stato tempo sufficiente per una loro approfondita considerazione. I nostri emendamenti non indebolivano la spinta che la risoluzione vuole dare nella direzione dell'Unione europea. Aggiungevano anzi garanzie e idee feconde, e toglievano rigidità a certe formulazioni che si prestavano ad essere strumentalizzate a danno dei nostri popoli, e perciò a danno dell'Unione. Crediamo che, se fossero stati approvati, avrebbero potuto giovare al faticoso ma necessario sforzo per il raggiungimento di un consensus dei nostri popoli, rispettoso delle realtà effettive e delle particolarità. Voteremo dunque "bianco", per chiedere così al Parlamento e ai competenti organi di approfondire le proposte con maggiore attenzione. La scheda bianca non è un rifiuto del cammino verso l'integrazione, è uno stimolo a un cammino giusto e, a nostro avviso, meglio bilanciato»: la citazione è tratta da GUCE, N. 1-303, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1983-1984) Resoconto integrale delle sedute dal 12 al 16 settembre 1983, p. 157.

²⁰⁶ La citazione è tratta da S. Pistone, *La strada verso un'effettiva Unione europea è aperta*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 43, Torino, 24 settembre 1983.

²⁰⁷ Cfr. testimonianza di Pier Virgilio Dastoli in *Altiero Spinelli*, cit., p. 24.

Quanto al contenuto della risoluzione approvata, i 180 emendamenti presentati, recanti modifiche di natura stilistica o miglioramenti del documento²⁰⁸, venivano accolti: tra questi quello socialista in cui si chiariva che il trattato fosse la base istituzionale per la realizzazione di nuove politiche in risposta alle sfide degli anni Ottanta (su cui molto si erano soffermati i Coccodrilli nel primo numero della *Lettera*), e quello comunista, che introduceva il potere di indagine per l'Assemblea europea.

c) Terza fase

Il voto del 13 settembre 1982 dava inizio alla terza e ultima fase di stesura del Progetto di Trattato. Da allora e fino al dicembre successivo, la Commissione istituzionale lavorava a stretto contatto con quattro giuristi, Francesco Capotorti, Meinhard Hilf, Francis Jacobs e il già ricordato Jean Paul Jacqué, nominati dal Parlamento di Strasburgo per dare forma giuridica ai 146 paragrafi della risoluzione²⁰⁹, ora con integrazioni su specifici aspetti legali (come le questioni della personalità giuridica dell'Unione²¹⁰ e dell'entrata in vigore del Trattato non affrontata nella risoluzione di settembre), ora con modifiche alla luce degli emendamenti adottati dal Parlamento durante la plenaria di settembre²¹¹. Già ad ottobre la *Cai* si dedicava all'esame articolo per articolo del progetto, analizzando gli emendamenti presentati dai diversi rappresentanti dei gruppi politici ed eliminando tutti quelli che rimettevano in discussione il contenuto della delibera del 14 settembre.

Una delle principali testimonianze della complessità dei lavori e dell'impegno profuso emerge dal testo *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, redatto e pubblicato dagli stessi giuristi nel

²⁰⁸ Tra gli emendamenti accolti è opportuno ricordare quello presentato dal cristiano democratico Blumenfeld (in cui si precisava che entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato sarebbero stati abbattuti i controlli sulla circolazione delle persone alle frontiere interne della città); quelli presentati dal socialista belga Radoux (sulla soppressione del periodo transitorio dei dieci anni che avrebbe dovuto trascorrere affinché l'Unione emanasse leggi-quadro, l'altro, sull'introduzione della parità tra uomo e donna fra le competenze dell'Unione) è quello del tedesco Von Habsburg (che chiedeva l'inserimento dell'esercizio di autodeterminazione dei popoli nell'elenco dei principi ispiratori alla base della politica estera dell'Unione).

²⁰⁹ Il confronto sulla nomina dei giuristi iniziava durante la seduta della *Cai* del 16 febbraio 1983: «Le président rappelle à la commission la nécessité de nommer trois membres d'un comité de juristes chargés d'assister la commission dans la phase finale de ses travaux, lorsqu'elle devra rédiger le texte du projet de traité dans un langage juridique précis. Le président et le rapporteur- coordinateur proposent, après avoir pris les contacts nécessaires, M. Jacque (de l'Université de Strasbourg), M. Jacobs (du King's College de Londres) et M. Hilf (de l'Université de Bielefeld)»; Sul punto prendeva la parola il deputato Radoux, sottolineando l'utilità di nominare anche un giurista italiano, cfr. *Cai, Procès verbal du 16 février 1983*:PE82.916 [PE/XVII/PV/83-1], cit. Cfr.Kaiser, *Towards a European Constitution? The European Parliament*, cit., pp. 91-92.

²¹⁰ Cfr. F. Capotorti, M. Hilf, F.G Jacobs e J.P Jacqué, *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Clarendon Press, Oxford 1986, p. 43.

²¹¹ Si vedano i documenti sui lavori della *Cai*: *Réunion du 21 septembre 1983*, PE86.768 [PE/XVII/PV/83-11]; *Réunion du 18 octobre 1983*, PE87.311 [PE/XVII/83-12]; *Réunion du 02 novembre 1983*, PE87.585 [PE/XVII/PV/83-13]; *Réunion du 22 novembre 1983*, PE87.793 [PE/XVII/PV/83-14]. I dossier in questione sono conservati in HAEU, PE1 920-923.

1986, in cui gli autori spiegavano l'origine di quel progetto, analizzavano e commentavano articolo per articolo il Trattato in questione.

Tra novembre²¹² e dicembre la Commissione istituzionale tornava a riunirsi per votare la risoluzione contenente il progetto di Trattato sull'Unione europea che veniva approvata, durante la seduta di dicembre, con 31 voti favorevoli (inclusi i socialisti francesi Moreau e Saby, prima contrari) e 3 contrari, quello del gollista Lalor e dei socialisti Megahy e Petersen²¹³.

Rispetto al contenuto, privo di particolari modifiche, si era preservato – a giudizio di Nicola Antonetti – la prospettiva costituente di «creare una nuova identità europea» a partire dalla riorganizzazione complessiva della struttura istituzionale e del superamento della «frammentazione operativa e programmatica»²¹⁴.

Gli unici elementi innovativi riguardavano la ratifica e l'entrata in vigore del trattato sui quali, durante la sessione di settembre, si era deciso di rimandare il confronto poiché erano emerse numerose divergenze. Gli emendamenti più significativi venivano proposti dal liberale Martin Bangemann e dal federalista Spinelli. Il primo ipotizzava un voto “preventivo” sul Progetto-Trattato all'interno di un'assemblea parlamentare *ad hoc* composta, per l'occasione, da deputati europei e delegati nazionali e successivamente, preliminare all'entrata in vigore del Trattato, la ratifica da parte di tutti gli Stati membri; l'altro, sulla base di un'analogha procedura, suggeriva, invece che, dopo la trasmissione del progetto ai governi e ai parlamenti nazionali, per la ratifica fosse prevista un'ulteriore revisione dal nuovo parlamento eletto, «inteso come unica istanza legittimata a decidere»²¹⁵.

Una controversia che veniva risolta con la scelta di confermare quanto approvato il 9 luglio 1981 nella risoluzione *Crocodile*, in cui si ribadiva la trasmissione diretta del Progetto di Trattato agli organi nazionali competenti per la ratifica²¹⁶, escludendo, così, la procedura intergovernativa.

²¹²Il dibattito relativo agli emendamenti presentati dai gruppi politici al progetto di Trattato iniziava durante la seduta della *Cai* del 29-30 novembre: cfr. *Cai, Proces verbal du 29 novembre 1983*, in HAEU, PE1-924, PE88.071 [PE/PV/83-15].

²¹³ Al voto partecipavano i deputati: Ferri, Jonker, Pannella, Nord, Spinelli, De Gucht, Moreau, Pfennig, Prag, Seeler, Zecchino, Antoniozzi, Blumenfeld, Ceravolo, Cingari, Fanti, Gaiotti De Biase, Giavazzi, Haagerup, Ippolito, Jackson, Johnson, Kallias, Lalor, Lücker, Megahy, Petersen, Radoux, Saby, Schieler, Seitlinger, van Miert, Verroken, Zagari. Sul punto *Cai, Proces verbal du 14 décembre 1983* in HAEU, PE1-925, PE88.26 [PE/PV/XVII/83-16].

²¹⁴ Antonetti, *I progetti*, cit., p. 63.

²¹⁵ S. Pistone, *Il Parlamento europeo approva il progetto di Trattato di Unione Europea e la Camera dei Deputati italiana si impegna ad aprire immediatamente la procedura di ratifica*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 46, Torino, 24 febbraio 1984.

²¹⁶ Il punto C, par. 2 della proposta di risoluzione adottata dalla commissione istituzionale recitava: «Il Parlamento europeo [...] dà mandato al suo presidente, assistito da una delegazione della commissione per gli affari istituzionali, di recarsi al più presto possibile nelle capitali degli Stati membri

Quanto alle disposizioni generali e finali per l'entrata in vigore del Trattato, la Commissione istituzionale respingeva il principio dell'unanimità delle ratifiche stabilendo che

non appena il presente Trattato sarà stato ratificato dalla maggioranza di Stati membri delle comunità la cui popolazione costituisca i 2/3 della popolazione globale della comunità, i governi degli Stati che avranno ratificato si riuniranno immediatamente per decidere di comune accordo la data dell'entrata in vigore del presente trattato²¹⁷.

Il 14 febbraio 1984, dopo il fallimento del Consiglio europeo di Atene (4-6 dicembre 1983)²¹⁸, il Progetto di Trattato giungeva in Parlamento per il voto finale²¹⁹.

Fatti salvi i contenuti del progetto già approvati nella risoluzione di settembre, la discussione si focalizzava sulle procedure da utilizzare per la verifica del testo da parte dei governi e dei Parlamenti dei singoli Stati con riferimento alle proposte già enunciate (nel corso delle sedute della *Cai*) da Bangemann e da Spinelli.

Il problema, come avrebbe chiarito Pistone, era certamente politico più che giuridico-procedurale: la richiesta dei liberaldemocratici (eccetto quelli italiani), sostenuta anche da molti socialisti e conservatori inglesi, oltre che da alcuni deputati cristiano-democratici francesi e tedeschi, rispecchiava, in realtà, la situazione di Francia, Germania e Regno Unito, dove le forze politiche erano meno inclini a sviluppi federali della Comunità europea rispetto a quanto avveniva, invece, in Italia e nei paesi del Benelux.

Il compromesso si raggiungeva durante la sessione plenaria, grazie al contributo del socialista Ferri che, tentando di conciliare le due visioni, formulava una nuova soluzione secondo cui si ammetteva sia la possibilità di considerare eventuali osservazioni dei Parlamenti nazionali che il diritto dell'Assemblea di Strasburgo di proporre per le ratifiche nazionali un progetto di "costituzione dell'Unione europea" senza sottoporlo all'approvazione unanime dei governi e senza richiederne l'unanimità²²⁰.

a) per consegnare tale progetto ai governi rispettivi e chiedere a quest'ultimi di farsene carico al fine di aprire la procedura di approvazione secondo le proprie regole costituzionali;
b) per informare i parlamenti degli Stati membri del contenuto del progetto con la richiesta di sollecitare governi ed avviare la procedura di approvazione».

²¹⁷ Così l'art. 82 del Trattato che istituisce l'Unione europea.

²¹⁸ Il vertice di Atene aveva dimostrato ancora una volta che il metodo intergovernativo fosse inadatto a formulare una risposta comune dei partner europei di fronte alle sfide e alle crisi comunitarie. Una riflessione che Altiero Spinelli avrebbe scritto nei giorni successivi nell'articolo *l'Europa inesistente*, pubblicato su *La Repubblica* l'8 dicembre del 1983.

²¹⁹ Per approfondimenti si veda G. Devani, *Il Progetto del Coccodrillo (1984) e il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (2004): un'analisi storica comparata*, in *Europa vicina e lontana*, a cura di F. Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone, Centro Editoriale Toscano, Firenze 2008. Sul tema si veda, inoltre, A. Spinelli, *Una Costituzione sotto forma di Trattato* (intervista a cura di A. Garzia), in «Democrazia e diritto», n. 1-2, dicembre 1984, pp. 65-70.

²²⁰ «Il Parlamento europeo...1. Approva il presente progetto preliminare che diventa così il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea e incarica il suo Presidente di presentarlo ai parlamenti e ai governi

Votato articolo per articolo, il progetto di trattato veniva definito da molti come un testo equilibrato, realistico, «espressione della speranza in un avvenire comune per l'Europa»²²¹.

La liberale Simone Veil, ad esempio, affermava che il progetto rispecchiasse «una concezione ambiziosa ma realistica dell'Europa»²²², comprensiva di «tutti gli aspetti della vita comunitaria»²²³:

Ambiziosa, giacché esso esprime la volontà di conferire alla Commissione un autentico potere di iniziativa e di esecuzione e di attribuire al Parlamento la capacità di dotare la Comunità della dimensione democratica che le manca ancora, onde permetterle di affermarsi come forza politica. Realistica perché non configura una rottura, bensì si inserisce in un processo empirico come quello prescelto dai padri fondatori²²⁴.

Un giudizio condiviso dalla deputata democristiana Cassanmagnago Cerretti certa che, solo con l'approvazione di quel «grande progetto»²²⁵, sarebbe stato possibile creare un'Unione in grado di uscire dai vicoli ciechi:

Si rimetterà in moto il meccanismo della unificazione monetaria [...] La lotta alla disoccupazione sarà messa sul binario giusto. La tutela del consumatore, dell'ambiente, della qualità della vita [...] troveranno nuovo vigore nella grande democrazia europea. Gradualmente, l'Europa sarà in grado di parlare con una sola voce nella politica mondiale, di avviare grandi piani di sviluppo del Terzo Mondo, di fare saltare la logica dei blocchi militari sempre in corsa per il reciproco superamento. L'Europa, con l'Unione, riprenderà quell'indipendenza che – se siamo lucidi e sinceri, dobbiamo pur dirlo – ha perso, tanto è vero che altri ormai decidono della sua sicurezza e del suo destino²²⁶.

Il consenso al progetto giungeva anche dal presidente della DC Flaminio Piccoli²²⁷ e dal capogruppo del Partito popolare europeo Egon Klepsch²²⁸ ai quali Spinelli si era

degli Stati membri; 2. Invita il Parlamento che sarà eletto il 17 giugno 1984 a organizzare tutti i contatti e tutti gli incontri opportuni con i vari parlamenti nazionali ed avviare qualsiasi altra iniziativa utile a permettere al Parlamento europeo il tener conto delle posizioni delle osservazioni riscontrate presso i parlamenti degli Stati membri; 3. Auspica che il Trattato sull'Unione europea possa alla fine raccogliere l'adesione di tutti gli Stati membri secondo le loro rispettive procedure costituzionali»: la *Risoluzione sul progetto di trattato che istituisce l'Unione europea* si legge in GUCE, N. C77, 19. 03. 1984, p. 53.

²²¹ L'espressione è tratta dal discorso pronunciato dal deputato tedesco Pfenning (PPE), in GUCE, N. 1-309, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1983-1984), Resoconto integrale delle sedute dal 13 al 17 febbraio 1984, pp. 33-34.

²²² La citazione è tratta dal discorso pronunciato da Simone Veil, *ivi*, pp. 60-61.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ivi*, p. 99.

²²⁶ *Ivi*, pp. 99-100.

²²⁷ Per il discorso pronunciato da Flaminio Piccoli si veda GUCE, N. 1-309, *Discussioni del Parlamento europeo*, Sessione 1983-1984, pp. 40-41.

²²⁸ La dichiarazione di voto di Egon Klepsch si legge *ivi*, p. 117.

rivolto qualche anno prima esortandoli a partecipare fattivamente all'azione dei Coccodrilli.

Eloquente sarebbe stato anche il discorso pronunciato dal francese Glinne che, ricordando l'appoggio socialista all'iniziativa dell'Intergruppo, tornava a sottolineare alcune criticità del progetto quali gli emendamenti proposti all'art. 9²²⁹ (volti ad attribuire un carattere ideologico alla proposta) e l'art. 82 che, a suo giudizio, avrebbe determinato «lo scioglimento dell'Europa dei Dieci»²³⁰.

Le posizioni più critiche all'interno del gruppo socialista, tuttavia, erano rappresentate dai laburisti inglesi, scettici sia rispetto alle questioni economiche sia nei confronti del sistema comunitario. È quanto sottolinea Giordano, commentando il discorso pronunciato dalla deputata Barbara Castle, contraria al rafforzamento delle istituzioni e alle procedure stabilite per «gli interessi vitali nazionali»²³¹; Favorevoli, invece, nonostante l'approccio critico, i socialisti olandesi rappresentati dal deputato Cohen il quale, richiamando il principio di continuità storica, ribadiva l'importante ruolo dell'Assemblea europea nel processo di costruzione comunitaria²³².

Quanto ai comunisti, ancora una volta gli italiani esprimevano il loro consenso, come testimoniano le dichiarazioni di voto pronunciate dai Coccodrilli Ippolito e De Pasquale²³³, allontanandosi così, dalle posizioni assunte dai compagni francesi, danesi e

²²⁹ Così Ernest Glinne: «sono rimasto molto sgradevolmente impressionato da certi emendamenti presentati all'articolo 9, volti ad attribuire un colore ideologico a questo progetto. Le dosi ideali, più o meno consistenti, di economia di mercato, di settore pubblico e di dirigismo da introdurre nella nostra organizzazione economica devono dipendere non da un'iscrizione su una tavola di Mosè, ma solo dai rapporti di forza derivati dai processi democratici propri dei nostri Stati e della Comunità. Non bisogna sovvertire l'oggetto del dibattito e lanciare oggi una sfida ideologica alla sinistra di questa Assemblea»: ivi, p. 40

²³⁰ Ivi, p. 41.

²³¹ Giordano, *Il Progetto*, cit., p. 54. La dichiarazione di voto di Barbara Castle si legge in GUCE, N. 1-309, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1983-1984), cit., p. 108.

²³² Il discorso di Cohen si legge ivi, pp. 87-88.

²³³ Così Felice Ippolito: «Essendo in questa assemblea uno dei pochi che hanno partecipato al negoziato per i Trattati di Roma, desidero brevemente richiamare le ragioni che mi hanno indotto fin dall'inizio a aderire all'iniziativa di Altiero Spinelli che poi così vasti consensi ha trovato in tutti i gruppi politici di questo Parlamento. I negoziati che portarono ai Trattati di Roma nacquero dal cosiddetto rilancio europeo della conferenza di Messina, che fu a sua volta una reazione europeistica al fallimento della CED, cioè al fallimento di creare una Unione politica europea. In mancanza di politica si ripiegò sull'economia e sull'energia nucleare, ritenendosi dai più che l'unione economica, il Mercato Comune, avrebbe fatalmente portato ad una unione politica. Fin da allora, per altro, alcuni gruppi di federalisti europei misero in guardia contro questa scelta, che a loro avviso era errata in quanto, in problemi di questa natura, occorre privilegiare il momento politico e quindi, essi dicevano, la Comunità economica non avrebbe portato ad una Comunità politica. I fatti hanno mostrato che questa posizione era purtroppo vera, di tal che abbiamo assistito in questi ultimi anni ad un affievolirsi della spinta unitaria, ad una progressiva involuzione della Comunità, di cui il vertice di Atene è stato l'atto finale. Ecco perché il mio voto favorevole alla proposta della commissione istituzionale è anche un voto di autocritica, con il quale intendo sottolineare la mia profonda e meditata convinzione che l'Europa non può farsi discutendo solo sul prezzo delle patate e dei pomodori, ma con intese politiche che possono portare a bruciare i nazionalismi ed i particolarismi per un ideale più vasto e valido»: ivi, p. 116. Così Pancrazio De Pasquale: «Il nostro voto positivo deriva direttamente dalla nostra strategia di lotta per la democrazia, la pace e il socialismo, ed è intimamente legato alla nostra natura di

greci. Si ricordino, a riguardo, le considerazioni del deputato greco Adamou, il quale giudicava la relazione Spinelli «un'ulteriore restrizione dell'indipendenza nazionale degli Stati membri, affinché i popoli possano essere messi, completamente indifesi, nelle mani del grande capitale e trasformati in servi della gleba»²³⁴.

Un'ultima considerazione riguarda l'area dei conservatori, i quali lasciavano, per quell'occasione, la possibilità di un voto basato sulla libertà di coscienza²³⁵. Sulla scia di quella decisione, l'inglese Derek Prag esortava i propri colleghi di partito a sostenere il progetto giacché spettava al

Parlamento europeo, il primo parlamento internazionale direttamente eletto nella storia mondiale [...] porsi all'avanguardia e cercare di risolvere problemi [...] predisponendo gli opportuni incentivi e iniziative [...] Un voto favorevole a questo progetto preliminare di Trattato significherebbe non già un avallo ad ogni singolo termine, ad ogni singolo paragrafo del progetto stesso, ma servirebbe a trasmettere al nuovo Parlamento, direttamente eletto, un documento moderato e ragionevole, oltre che coerente, in cui si propone una soluzione ai problemi più evidenti. Ritengo pertanto – e parlo a titolo del tutto personale – che un voto a favore di questo progetto preliminare di Trattato è un voto a favore di un'Unione europea più efficace la cui necessità è evidente, se pensiamo ai pericoli del mondo d'oggi²³⁶.

Il 14 febbraio 1984, alla presenza di molti federalisti giunti a Strasburgo da ogni parte del continente, il *Progetto Spinelli* veniva ufficialmente approvato con la maggioranza assoluta di 237 voti a fronte di 32 contrari e 34 astensioni²³⁷. Si registrava, dunque, un significativo miglioramento rispetto alle votazioni precedenti poiché 24 conservatori britannici si schieravano ufficialmente a favore mentre solo una minoranza di eurodeputati si rifiutava di appoggiarlo.

A livello nazionale un consenso più che unanime giungeva dall'Italia, seguita dai paesi del Benelux e della Germania, mentre in Francia, Irlanda, Gran Bretagna e Grecia,

grande partito operaio e popolare, nazionale ed internazionalista. Nell'epoca attuale è sempre più difficile portare avanti la battaglia per l'emancipazione delle classi lavoratrici, nella libertà e nella pace, se non per questa via, la via europea. Il grande capitale internazionale non ha patria e non conosce frontiere. Nelle nostre realtà nazionali e statuali la competizione è dunque ad armi impari e noi lavoriamo per superare gradualmente le incomprensioni e divisioni che frenano il grande potenziale di lotta unitaria delle forze democratiche di sinistra in Europa»: *ivi*, p. 109.

²³⁴ *Ivi*, p. 108.

²³⁵ Si ricordi che i conservatori britannici si erano astenuti dal voto sulla proposta di risoluzione discussa in Parlamento nel settembre del 1983.

²³⁶ Il discorso pronunciato dal conservatore Prag si legge in GUCE, N. 1-309, *cit.*, pp. 35-36.

²³⁷ Durante le votazioni, il PPE si era espresso a favore (105), i socialisti si erano divisi tra 47 voti a favore, 12 contrari e 34 astenuti; Dei liberaldemocratici, 28 deputati si erano schierati a favore della proposta mentre soltanto 2 parlamentari si erano astenuti. Dei comunisti, il blocco italiano votava per il sì (22) mentre francesi e greci erano contrari. Del gruppo DEP si era registrato il voto positivo di due deputati, mentre per gli Indipendenti si erano divisi, 3 a favore, 4 contrari e 4 astenuti. Infine, tra i Non iscritti, 7 deputati si erano schierati a favore del progetto.

sebbene si registrasse una maggioranza di si emergevano forti opposizioni e numerose astensioni. Solo in Danimarca i deputati erano contrari.

Al di là di un'evidente frattura all'interno del Gruppo socialista²³⁸, una larga maggioranza di famiglie politiche dell'Assemblea aderiva al Progetto contribuendo, in quel modo, al successo dell'iniziativa costituzionale avviata in Parlamento nel 1980 sulla spinta dei Coccodrilli.

Quell'esercizio aveva certamente rafforzato la posizione dell'Assemblea e incrementato la coscienza dei *senatores europei* ora impegnati nella redazione di quel «neonato»²³⁹ progetto, ora volti, come *innovatori*, a sostenerlo e difenderlo in ogni paese della Comunità contro gli *immobilisti*: non era la conclusione dell'avventura intrapresa dal Coccodrillo ma l'inizio – come avrebbe ricordato il liberale Jas Garowski – «di una difficile battaglia politica che sarà necessario vincere per trasformare l'ambizioso progetto in realtà»²⁴⁰.

2. *L'accelerazione del Club per la ratifica del Trattato costituzionale. Nuove chiavi di lettura*

Bisogna svegliare l'attenzione dell'opinione pubblica, interessare i partiti proeuropei, entrare nei parlamenti nazionali, ai quali sarà chiesto di ratificare

²³⁸ Fra i 31 contrari figuravano 12 socialisti mentre, tra i 43 astenuti 34 erano socialisti. Cfr. Giordano, *Il Progetto*, cit., p. 55. Per un approfondimento sul tema si veda anche J. Lodge, *European Union and the First elected Parliament: the Spinelli Initiative*, in «Journal of Common Market Studies», vol. XXII, 6/1984, n. 4, p. 396.

²³⁹ Il termine è stato utilizzato da Altiero Spinelli nel celebre discorso rivolto ai colleghi deputati per sottolineare il suo ruolo di intermediario: «se le idee contenute in questo testo non fossero già esistite nella mente della grande maggioranza di questo Parlamento, non sarebbe stato possibile inserirle in esso. Io ho solo messo in pratica, come Socrate, l'arte della maieutica. Sono stato l'ostetrica che ha aiutato a nascere questo neonato»: in GUCE, N. 1-309, cit. p. 104.

²⁴⁰ Ivi, p. 82. Sul tema si era espresso anche Altiero Spinelli in occasione della Conferenza tenuta presso l'Istituto Universitario Europeo il 13 giugno 1983: «Il più grande errore che il Parlamento potrebbe fare sarebbe quello di credere che la sua battaglia politica finisca con il voto del progetto. Il testo sarebbe in tal caso inserito in una risoluzione, la quale terminerebbe con la frase sacramentale di tutte le risoluzioni. «Il Parlamento incarica il suo presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, e ai governi dei Stati membri» [...] La prima e fondamentale occasione per condurre tale azione sarà costituita dalle seconde elezioni europee del giugno dell'anno prossimo, cioè dopo pochi mesi dall'approvazione del progetto di trattato. Durante un paio di mesi simultaneamente in tutti i paesi della Comunità i cittadini saranno sollecitati da candidati e da partiti a prender cognizione dei fondamentali problemi della Comunità e ad eleggere deputati che vadano a Strasburgo ad agire per la loro soluzione. Deputati e gruppi parlamentari che avranno votato il progetto di trattato dovranno quindi sentirsi impegnati a con- vincere dapprima i loro partiti, i quali faranno la campagna elettorale, che il tema della riforma della Comunità sarà il problema centrale sul quale gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi, e che darà senso politico al voto in tutta l'Europa. Dovranno in seguito chiedere il sostegno del voto popolare affinché da parte del nuovo Parlamento europeo ci sia una maggioranza sicura decisa a vegliare affinché la proposta fatta dal Parlamento precedente sia accolta, e dall'altra i partiti presenti nella campagna europea e poi nel Parlamento europeo ma presenti nei parlamenti e nei governi nazionali esigano, nell'interno dei governi, quando ci sono, e comunque mediante mozioni parlamentari, che i governi presentino alla ratifica parlamentare (o referendaria) il progetto di trattato-costituzione dell'Unione, che è stato presentato loro dal Parlamento europeo» (A. Spinelli, *Verso l'Unione europea*, Sesta Conferenza Jean Monnet, Istituto Universitario Europeo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1983; ora in Id., *Una Strategia*, cit., pp. 240-245).

il progetto, mettere all'erta i governi ai quali si dovrà chiedere di presentare il progetto ai rispettivi parlamenti²⁴¹.

Nel nono numero del *Crocodile* del 1982, i membri dell'intergruppo chiarivano che la sola partecipazione del Parlamento europeo alla riforma democratica della Comunità non sarebbe stata sufficiente. Bisognava, al contrario, coinvolgere l'opinione pubblica, la società civile, i partiti e i governi nazionali, spianando così la strada all'azione intrapresa dall'Assemblea di Strasburgo, bisognosa, in attesa delle elezioni del 1984, di una nuova «un'autorità politica necessaria per vegliare sulle procedure di ratifica e per incoraggiarle»²⁴².

Elaborato nel 1983 e conservato tra le carte degli archivi storici dell'Unione europea, un articolo di Furio Pesci (membro della Gioventù federalista europea), intitolato *L'azione del Club del Coccodrillo*, ripercorre l'iniziativa dell'intergruppo, ponendo l'accento sull'ultima e decisiva fase dell'iniziativa coccodrilliana²⁴³.

Nel febbraio del 1982, durante un incontro organizzato dal MFE tra alcuni deputati, membri del *Club* (Arfè, Ferri, Ippolito, Ruffolo, Visentini) e diversi rappresentanti dell'AICE (Martini, Marsala, Paolini e Serafini), dell'IAI (Bonvicini) e dello stesso MFE (Dastoli, Gui e Ruta), Spinelli, temendo che i lavori della *Cai* restassero isolati, proponeva di fondare in Italia, tanti club del coccodrillo con lo scopo di promuovere dibattiti su temi di rilevanza istituzionale, facendo partecipare massimi esperti e costituzionalisti²⁴⁴.

L'idea maturava in risposta a quanto discusso dal comitato centrale del MFE nel dibattito del gennaio del 1982 durante il quale Francesco Gui formalizzava la sua proposta di incontri regolari con i deputati europei del *Club del Coccodrillo*²⁴⁵.

²⁴¹ *Perché il dibattito di Strasburgo?*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 9, giugno 1982, p. 3.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ MFE-Sezione Roma, F. Pesci, *L'azione del Club del Coccodrillo*, n. 12, Roma maggio 1983. Il documento in questione è custodito in HAEU, CIFE/IT, fasc. 341 *Movimento Federalista Europeo* (MFE) - sezione di Roma 1983.

²⁴⁴ Le informazioni sono tratta da *Incontro Club del Coccodrillo*, 2 febbraio 1982. Il documento in questione è conservato in HAEU, CIFE/IT, fasc. 330 *Movimento Federalista Europeo* (MFE) - sezione di Roma 1982.

²⁴⁵ Nel gennaio del 1982, Francesco Gui proponeva di organizzare alcuni incontri con i deputati europei del *Club del Coccodrillo* e con esponenti dell'europeismo. In modo particolare, il MFE individuava i nomi dei deputati Segre, Arfè, Didò, Spinelli, Visentini, Gaiotti, Barbi, Cinciari Rodano, Ippolito, Gawronski, Ferri, Bonino in rappresentanza dell'intergruppo, e di Guazzaroni, Petrilli, Mombelli, Dell'Omodarme, Luca Cavazza per l'area europeista. Secondo le indicazioni di Gui, il Comitato doveva riunirsi una volta al mese per affrontare un'analisi del momento politico, un confronto sui lavori della commissione costituzionale del PE, una valutazione sulle possibilità di collegamento con le forze nazionali e politiche, un'analisi di tutte le attività delle istituzioni europee, un confronto sulle iniziative organizzate in sostegno al processo costituente. A quelle riunioni, i deputati del *Club*, oltre a garantire la loro presenza costante, avrebbero fatto partecipare anche membri dell'intergruppo di diversa nazionalità con lo scopo di diffondere l'iniziativa anche in altri paesi: cfr. *Proposta di incontri regolari con i deputati europei del Club del Coccodrillo presenti a Roma, e con esponenti dell'europeismo, promossi dal MFE*, in HAEU, PVD, fasc. 42 *Constitution du groupe "Crocodile" et préhistoire de la commission institutionnelle* (COMINST).

In quell'occasione, il Movimento aveva analizzato in che modo adoperarsi per dare risalto ai lavori del Parlamento europeo, specie nel territorio italiano dove vi era una maggiore accettazione di un'eventuale prospettiva sovranazionale sebbene, spiegava Arfè, «la rispondenza delle forze politiche in Italia ai temi istituzionali europei è estremamente difficile»²⁴⁶.

La proposta di Spinelli divideva, inizialmente, i partecipanti: alcuni, come Gianni Ruta, temevano che la formazione di tanti club del Coccodrillo determinasse confusione giacché si moltiplicavano sigle e strutture; altri, come Gui, proponevano la costituzione di un comitato permanente (formato da 4 parlamentari europei e 4 federalisti) incaricato di promuovere convegni mensili o bimestrali; altri, come Visentini, invece, ponevano l'accento sulla necessità di coinvolgere i diversi paesi europei. Favorevoli sin da subito si dichiaravano, invece, Arfè, Bonvicini, Gaiotti De Biase, Ferri e Ruffolo: quest'ultimi, in risposta ai timori di Ruta, indicavano le differenti posizioni che avrebbero dovuto assumere il *Club* e il MFE²⁴⁷: «il MFE – spiegava il socialista Ruffolo – deve svolgere un'azione d'avanguardia mentre il club del coccodrillo dovrebbe puntare ad una maggiore aggregazione di forze»²⁴⁸.

Il 10 febbraio 1982, secondo quanto riportato dal bollettino *Agence Europe*, veniva costituito in Italia un *Club del Coccodrillo* volto a sostenere e a diffondere l'iniziativa del Parlamento europeo²⁴⁹.

Già impegnati nella formulazione di tesi e riflessioni per la *Cai*, le attività dei Coccodrilli si concretizzavano con la partecipazione a convegni, organizzati per discutere delle diverse questioni istituzionali, a incontri con i maggiori rappresentanti dei parlamenti nazionali, a iniziative promosse dai movimenti europei schierati a favore della riforma²⁵⁰.

²⁴⁶ Le informazioni sono tratta da *Incontro Club del Coccodrillo*, 2 febbraio 1982. Il documento in questione è conservato in HAEU, CIFE/IT, 330 *Movimento Federalista Europeo (MFE) - sezione di Roma 1982*

²⁴⁷ Le informazioni sono tratta da *Incontro Club del Coccodrillo*, 2 febbraio 1982, cit.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ *Istituzioni: "Un Club del Coccodrillo" in Italia*, in «Agence Europe», 10 febbraio 1982. Il documento in questione è conservato in HAEU, CIFE/IT, 330, cit.

²⁵⁰ Al riguardo va analizzata la cosiddetta "teoria della sacca" di Mario Albertini secondo cui era necessario ricongiungere le forze favorevoli all'unificazione europea all'azione intrapresa da Altiero Spinelli. È quanto emerge dalle riflessioni di Daniela Preda: «secondo la teoria della "sacca" di Mario Albertini, avendo Spinelli costituito la "sacca" nel fronte nemico, affinché la sua azione potesse avere successo occorreva che a questa si ricongiungesse il grosso delle forze favorevoli all'unificazione europea. Tocca dunque i federalisti organizzare queste forze, sollecitarne la sensibilità sulle tematiche europee, avvicinando alle posizioni di Spinelli personalità politiche e opinione pubblica» (Preda, *La Commissione istituzionale del movimento europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell'unione europea dei federalisti*, in *I movimenti*, cit., vol. I, pp. 599-600). Sul contributo del movimento federalista, dell'UEF si veda Pistone, *I movimenti per l'Unità europea in Italia*, cit., pp. 100-115; sul contributo del Movimento europeo si veda

I membri dell'intergruppo, così come definito nella loro agenda politica, si impegnavano a fare del Trattato la posta in gioco della seconda elezione sovranazionale che si sarebbe tenuta nel giugno del 1984.

Si guardava, dunque, al superamento di un ostacolo più politico che giuridico – sottolineava Pistone – che poteva realizzarsi solo adottando quella volontà di cui si dava conto nelle pagine del *Crocodile*.

Durante i lavori della Commissione istituzionale, dall'altra parte, all'interno del Parlamento europeo erano già emersi segnali preoccupanti come si evince dalle considerazioni espresse, nel settembre del 1982, dal socialista Piet Dankert, allora presidente dell'Assemblea di Strasburgo.

Egli affermava che il tema centrale della campagna elettorale per le nuove consultazioni comunitarie non dovesse fondarsi necessariamente sulle questioni istituzionali ma, per favorire l'attenzione dell'opinione pubblica, doveva incentrarsi su problemi di natura economico-sociale. Un giudizio considerato ambiguo da molti federalisti giacché questi ritenevano lapalissiano che un dibattito sulla modifica radicale della Comunità non potesse non tener conto anche delle questioni istituzionali.

Nel perseguire gli obiettivi fissati già a partire dalle prime riunioni del *Club*, i Coccodrilli si impegnavano a coinvolgere i parlamenti nazionali nella costruzione del consenso politico verso il Trattato. A tal proposito, il 7 ottobre 1982, ottantuno eurodeputati italiani guidati dal socialista Mario Zagari incontravano il presidente della Repubblica Sandro Pertini cui il coccodrillo Mario Didò rivolgeva l'invito a recarsi a Strasburgo per lanciare un appello all'unità europea.

Invocando lo spirito del *Manifesto di Ventotene*, il Presidente Pertini avrebbe dichiarato il suo appoggio all'iniziativa costituzionale, arricchendo di forte significato politico l'incontro romano.

A giudizio di molti federalisti, infatti, un contributo determinante per il successo del Trattato poteva certamente giungere dal Parlamento italiano e dal suo governo, i quali avrebbero dovuto manifestare il loro consenso sia attraverso la formulazione di testi in appoggio alla risoluzione approvata dall'Assise europea il 6 luglio, sia dichiarando il proprio impegno a ratificare il trattato prima dell'elezione europea del 1984²⁵¹.

J.M. Palayret, *Il Movimento europeo internazionale e la battaglia per l'Unione europea*, in *I movimenti*, cit., pp. 764-780.

²⁵¹ *Il presidente della Repubblica italiana, Sandro Pertini, ha ricevuto gli 81 membri italiani del Parlamento europeo*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 35, Torino, 21 ottobre 1982; A tal proposito, si ricordi che il MFE, durante il XI Congresso del 5-7 novembre 1982, assumeva il compito di battersi affinché il governo italiano sostenesse il progetto senza modificarlo e lo proponesse agli altri stati, i quali a loro volta avrebbe dovuto sottoporlo alla ratifica dei parlamenti nazionali, cfr. Pistone, *I movimenti per l'Unità europea*, cit., p. 115.

Un interesse manifestato dai presidenti di Camera e Senato, Nilde Iotti e Tommaso Morlino, che proponevano, tra le tematiche da affrontare durante la successiva Conferenza dei presidenti dei Parlamenti nazionali, la discussione sul progetto elaborato dalla Commissione istituzionale del PE, un'ipotesi, quest'ultima, su cui il presidente dell'assemblea nazionale francese, Louis Mermaz, esprimeva alcune riserve.

La campagna di mobilitazione era stata anche uno dei temi discussi in occasione dei seminari organizzati, nell'ottobre del 1982, dall'Istituto universitario europeo di Firenze, cui prendevano parte diverse personalità del mondo accademico affiancati da esperti dell'EUI e la Commissione istituzionale rappresentata dal suo presidente e dai relatori interessati, alcuni di questi membri dell'intergruppo.

Sul tema si soffermava il presidente dell'EUI, Maihofer, ricordando un'esperienza personale fatta nella Repubblica federale tedesca durante il dibattito sulla revisione del Codice penale alla fine degli anni Sessanta. In quell'occasione, raccontava Maihofer, docenti esperti in materia avevano elaborato un progetto alternativo al Codice esistente e programmato una serie di attività seminariali per sensibilizzare l'opinione pubblica, ottenendo in quel modo che nell'intero territorio tedesco tutti conoscessero gli argomenti contenuti nel progetto alternativo. Un metodo che il professore dell'EUI proponeva di adottare anche per il progetto-trattato elaborato dalla *Cai*²⁵².

L'azione del *Club* si rintraccia anche nei rapporti che i Coccodrilli intrattenevano con alcuni dei principali esponenti politici del tempo: in qualità, rispettivamente, di presidente della Commissione istituzionale e di relatore coordinatore, Mauro Ferri e Altiero Spinelli incontravano a Bruxelles, nel gennaio del 1983, una delegazione del Consiglio dei Comuni d'Europa che, dopo aver sottolineato il costante impegno degli enti locali, certamente più vicini ai cittadini nella costruzione comunitaria, rinnovava il proprio consenso al lavoro della *Cai*; consenso ribadito anche successivamente durante la XV edizione degli Stati Generali del CCE, tenutasi a Torino nell'aprile del 1984.

Una manifestazione che avrebbe visto la partecipazione di autorevoli personalità, fra cui il presidente del Consiglio dei ministri, Bettino Craxi, il Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, e i ministri Giulio Andreotti, Luigi Scalfaro e Pier Luigi Romita²⁵³.

Per aumentare il consenso intorno al Progetto, il 21 marzo 1983, ad esempio, l'UEF promuoveva l'iniziativa *Azione-frontiera*, distribuendo, col supporto di numerosi eurodeputati, alcuni volantini in cui si richiedeva la riforma democratica della

²⁵² L'informazione è tratta da Parlamento europeo, *Cai, Resoconto dei seminari del 21 e 22 ottobre 1982 e del 28 e 29 ottobre 1982 all'Istituto Universitario Europeo di Firenze*, PE81, 387 (30.11.1982).

²⁵³ Per un approfondimento sul tema si veda il saggio di F. Zucca, *Il Consiglio dei Comuni*, cit.

Comunità²⁵⁴. A supporto dell'iniziativa, il Movimento europeo guidato da Giuseppe Petrilli, anch'egli membro dell'intergruppo, organizzava nel marzo del 1984 il Congresso dell'Europa per l'Unione europea cui prendevano parte il ministro degli esteri italiano Andreotti, il presidente del senato spagnolo De Carvajal, Enrico Berlinguer, segretario del PCI, e i deputati europei Seeler, Radoux, Junot e Spinelli, autorevoli relatori del Progetto-Trattato²⁵⁵.

Sebbene si tratti di temi già studiati, un'utile considerazione, a fini di questa ricerca, va fatta sui partecipanti e promotori di quelle iniziative. Basti guardare alle attività qui sopra menzionate, infatti, per rintracciare la presenza costante dei Coccodrilli nel mobilitare l'opinione pubblica europea e ottenere dalle forze politiche il più forte sostegno a favore della ratifica del Trattato.

Nel periodo compreso tra il 1983 e il 1984 (cioè fra i lavori della *Cai* e l'approvazione del Progetto), dunque, i membri dell'intergruppo partecipavano a quante più manifestazioni possibili in occasione delle quali alcuni di loro prendevano la parola ora per spiegare il progetto ora per richiamare pubblicamente l'attenzione dei governi.

Il 20 luglio 1983, ad esempio, Altiero Spinelli, Tullia Caretoni Romagnoli, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti e Giovanni Russo presiedevano a Roma la celebrazione del trentennale della fondazione dei Comuni d'Europa e, per l'occasione, chiedevano pubblicamente al ministro Andreotti un forte impegno a favore dell'azione europea²⁵⁶.

Significativo appare, inoltre, l'appello formulato dai deputati Mauro Ferri, Paola Gaiotti De Biase, Jas Garowski, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Felice Ippolito, Gaetano Arfè, Domenico Ceravolo, Altiero Spinelli, Luigi Macario e Paolo Lezzi, pubblicato il 14 settembre 1983, dopo l'adozione da parte dell'Assise europea del progetto.

Richiamando la «tradizione europeista»²⁵⁷ - che aveva caratterizzato il continente dopo la Seconda guerra mondiale - i *senatores europei* si appellavano ai cittadini della Comunità perché firmassero l'appello e offrirono «il loro contributo di idee, di impegno politico, di sostegno attivo» una volta avviata la procedura di ratifica del progetto di Trattato d'Unione europea nei vari paesi²⁵⁸. Col supporto dei movimenti europei, quel

²⁵⁴ L'iniziativa veniva nuovamente organizzata nel 1984, cfr. S. Pistone, *Le organizzazioni federaliste hanno incominciato la lotta per la ratifica del Trattato di Unione europea*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 47, Torino, 16 aprile 1984.

²⁵⁵ Per un approfondimento sul tema di si veda Palayret, *Il Movimento europeo internazionale*, cit.

²⁵⁶ L'incontro è riportato in *Festa in famiglia: trentennale di Comuni d'Europa*, in «Comuni d'Europa», n. 11, novembre 1983, p. 6.

²⁵⁷ L'appello si legge in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 44, Torino, 25 ottobre 1983.

²⁵⁸ Tra le adesioni si veda quella di Cesidio Guazzaroni: HAEU, CIFE, fasc. 341.

testo veniva divulgato nel territorio comunitario: a Palermo, ad esempio, il Centro regionale siciliano del MFE si impegnava a distribuire nel capoluogo dell'Isola un opuscolo contenente l'appello e la sottoscrizione d'adesione²⁵⁹; in Francia, nel febbraio del 1984, il Movimento federalista lo pubblicava tradotto sul quotidiano *Le Monde*, tradotto in lingua francese, arricchendolo di una significativa premessa dal titolo *Faut-il attendre la III Guerre Mondiale pour savoir quoi faire de l'Europe?*, per «débusquer les forces du déclin avant que leur action soit irrémediable»²⁶⁰.

L'appoggio italiano giungeva da più parti. Il primo era quello del presidente Craxi, il quale dichiarava il sostegno del governo italiano in occasione della V Convenzione nazionale delle donne socialiste, svoltasi all'Aquila dall'11 al 14 novembre 1983.

Seguiva poi quello di Nilde Iotti, durante la Conferenza dei presidenti dei parlamenti di tutti i paesi della Comunità²⁶¹. La posizione della Presidente della Camera veniva evidenziata da Guido Credazzi in un articolo pubblicato sul *Corriere della Sera* il giorno successivo. Riportando il dibattito tra i leader nazionali circa le riflessioni anche contrastanti, in materia di difesa, sicurezza, politica estera e diritto di veto di cui si parlava nel progetto Spinelli l'autore sottolineava come Iotti ne avesse messo in evidenza «gli elementi di novità» fra cui «l'attribuzione della funzione legislativa a Parlamento e Consiglio»²⁶².

Il 7 febbraio 1984, a pochi giorni dal voto del progetto di trattato, il Consiglio italiano del Movimento europeo organizzava a Roma una tavola rotonda su *Il Trattato dell'Unione europea per superare la crisi della Comunità*, cui partecipavano, tra gli altri, numerosi Coccodrilli, fra cui Spinelli, Ferri, Catalano e Fanti.

Quest'ultimo, dopo aver ricordato il fallimento di Atene ed evidenziato il pericolo di assenteismo e disinteresse verso la causa europea, dichiarava: «in democrazia l'unico modo per allontanare i pescicani (per usare l'espressione cara a Spinelli) è il consenso di massa, un consenso in questo caso consapevole che dobbiamo conquistare con fatica nel corso dei pochi mesi che ci separano dalle elezioni di giugno»²⁶³.

Il *forcing* dei Coccodrilli cresceva dopo l'approvazione del Trattato in Assemblea europea giacché, per le ratifiche nazionali, si cercava di mobilitare i governi e i parlamenti

²⁵⁹ L'informazione è tratta da *Una firma per l'Europa* in HAEU, CIFE/IT, fasc. 370, *Movimento Federalista Europeo (MFE) – Sezione di Roma 1987*.

²⁶⁰ La premessa completa si legge in *L'appello per il Trattato d'Unione europea in Francia*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 46, cit.

²⁶¹ Sul punto si veda G. Credazzi, *Il rilancio della Comunità europea discusso ieri un vertice a Roma*, in «Corriere della Sera», 26 novembre 1983, p. 2.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ La citazione è tratta dal discorso di Guido Fanti in *Il Trattato dell'Unione europea per superare la crisi della Comunità*, Atti del convegno del CIME, 7 febbraio 1984, Cime, Roma 1984.

ad assumere un ruolo sempre più trainante nella costruzione europea e si tentava di persuadere i federalisti più critici a supportare il progetto.

Sui contenuti del Trattato, si esprimevano negativamente anche alcuni federalisti, come nel caso di Andrea Chiti Batelli che, in diversi articoli sul tema, avrebbe ampiamente criticato la «parabola mesta del Coccodrillo»²⁶⁴.

Il politico fiorentino giudicava la proposta del *Club* una vera e propria «bolla di sapone» poiché rispetto al «pesce di rara qualità», cioè il progetto iniziale, i membri dell'intergruppo avevano elaborato un documento poco ambizioso²⁶⁵.

Pertanto, egli affermava che, sebbene il tentativo fosse lodevole nelle intenzioni, il risultato non era all'altezza delle aspettative²⁶⁶.

Eppure, grazie all'opera di sensibilizzazione degli ambienti politici e sociali e dell'opinione pubblica, al ruolo svolto da Giuseppe Petrilli²⁶⁷, ai sapienti rapporti costruiti dai componenti italiani dell'intergruppo all'interno di Camera e Senato (si ricordi in questo senso l'impegno di Spinelli, della deputata Cassanmagnago Ceretti, di Didò e di Gaiotti De Biase) e ai numerosi incontri con le forze politiche italiane (si veda, ad esempio, quello svoltosi a Roma, il 24 settembre 1983, tra la rappresentanza italiana del PE e il ministro degli Esteri Andreotti e i sottosegretari Raffaelli e Susanna Agnelli, anch'essa membri del *Club*), il 14 febbraio 1984 tutti i gruppi politici della Camera italiana (eccetto il PDUP) approvavano, dopo un lungo dibattito sullo *status* della Comunità, una risoluzione con cui il governo si impegnavano ad appoggiare l'iniziativa del PE, a recepire il Trattato e ad avviare le procedure di ratifica con lo scopo di costruire una rete di rapporti con gli esecutivi degli Stati membri per raccogliere quante più adesioni possibili²⁶⁸.

²⁶⁴ A. Chiti Batelli, *Sfogliando una a una le lische del baccalà. Breve esame giuridico del Progetto del Parlamento Europeo*: il documento si legge in HAEU, CIFE/IT 370.

²⁶⁵ A. Chiti Batelli, *La proposta del Coccodrillo; o una svolta storica o una bolla di sapone*: *ibidem*.

²⁶⁶ Cfr. A. Chiti Batelli, *Molto rumore per nulla ovvero la filosofia del sergente; qualche riflessione scettica sul progetto istituzionale del Parlamento europeo*: *ibidem*.

²⁶⁷ Palayret, *Il movimento europeo*, cit., vol. II, pp. 764-772.

²⁶⁸ Così recitava la risoluzione: «a) appoggiare l'iniziativa del Parlamento europeo volta ad avviare una procedura di revisione dei trattati di Parigi e Roma, oggi non più sufficienti a gestire la complessità comunitaria; b) recepire, in quanto Governo, il progetto di trattato che sarà inviato dal Parlamento europeo al Parlamento Italiano ed avviare, secondo le procedure costituzionali, la sua ratifica; c) procedere contemporaneamente ad una consultazione con gli altri governi membri per allargare il numero delle adesioni alla ratifica»; Il testo della risoluzione si legge in Ap, Cd, IX legislatura, seduta del 14 febbraio 1984 (Doc. XII, n. 25), pp. 3-34.

Il 18 febbraio 1984 il presidente della Repubblica Italiana, Sandro Pertini, inviava al Presidente del Parlamento europeo Piet Dankert un telegramma congratulandosi per il successo dell'iniziativa: «Desidero felicitarmi con Lei e con i membri del Parlamento Europeo per approvazione a larghissima maggioranza progetto Risoluzione per Unione Europea, su cui manifestatasi convinta e compatta adesione europarlamentari italiani di ogni area politica. Concludesi in tal modo un processo di significativa importanza per costruzione europea, avviato da lungimiranti promotori italiani nel 1981, e nel contempo s'apre una nuova fase di rilancio che costituisce la migliore premessa per l'imminente consultazione

L'ostacolo più complesso, in realtà, era rappresentato dalla Francia da cui dipendevano, secondo il federalista romano, le sorti della riforma istituzionale.

Nella lettera ai presidenti Thorn e Ferri, pubblicata nell'undicesimo numero del *Crocodile*, Spinelli scriveva:

il problema centrale non sarà quello di convincere tale o tal altro paese, l'Inghilterra o la Danimarca, ma soprattutto la Francia in particolare il suo Presidente. Quali che siano le difficoltà di tale impresa, esse devono venir affrontate e superate, non certo adeguandosi a ciò che le Autorità ufficiali o ufficiose della Francia propongono oggi (poiché le loro proposte sono regolarmente prive di un reale valore costruttivo), ma cercando di convincere il Presidente e una parte della Francia politica che il progetto del Parlamento europeo è l'occasione della Francia se essa saprà coglierla e farla propria, che l'alternativa non è un'altra Europa ma la sua decomposizione, dove la Francia avrebbe tutto da perdere e niente da guadagnare, che, certo, la Francia è divisa sull'Europa (ma su che cosa la Francia non è divisa? È la sua grandezza esserlo) ma che essa possiede anche uno strumento sicuro per misurare se la Francia europea e generosa è più forte o meno forte della Francia sciovinista e ripiegata su se stessa: essa ha infatti la possibilità di ricorrere al referendum per ratificare il Trattato di Unione²⁶⁹.

Sulle riforme istituzionali non si era neanche pronunciato il ministro degli esteri Claude Cheysson, chiamato a presentare, durante la sessione plenaria di gennaio dell'Assemblea di Strasburgo, il programma per il semestre di presidenza socialista.

Sul governo d'Olttrape, infatti, i Coccodrilli avevano da tempo intrapreso una vera e propria opera di pressione perché questo sostenesse l'azione costituente del Parlamento europeo.

Il 24 marzo 1984, ad esempio, in occasione di un Congresso organizzato dal ME, Spinelli rivolgeva un appello accorato a François Mitterrand nel tentativo di influenzare le posizioni francesi in senso europeo e, nell'aprile dello stesso anno, durante una breve udienza, il federalista romano consegnava il progetto nelle mani del presidente francese²⁷⁰.

elettorale di giugno. Nell'attuale delicato momento, marcato dalle difficoltà emerse ad Atene, questo è un segnale politico che l'Europa e il mio Paese auspicavano e attendevano ed a cui l'Italia come dimostra l'impegnativa votazione avvenuta alla nostra Camera dei Deputati sul progetto di Risoluzione approvato a Strasburgo plaude con fiducia e speranza. Come ebbi ad affermare nel mio discorso di Strasburgo del 27 aprile 1983, l'Europa deve al più presto riprendere la sua marcia in avanti verso l'unità per affrontare le sfide del futuro; per ritrovare un più attivo ruolo sulla scena internazionale e per intervenire, su basi di rafforzata autorità e sicurezza, nel grande dialogo dei continenti. Si potrà avverare così quello che sembrò un sogno di alcuni confinati politici nell'isola di Ventotene imperante il fascismo», il testo si legge in *L'impegno della Camera dei Deputati italiana a favore dell'immediata ratifica del Trattato di Unione europea*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», n. 46, Torino, 24 febbraio 1984.

²⁶⁹ La citazione è tratta da Spinelli, *Lettera ai Presidenti Thorn e Ferri*, cit., p. 12.

²⁷⁰ Così Spinelli, «Troppe volte abbiamo sentito i capi di Stato e di governo fare dichiarazioni solenni per poi vedere le macchine intergovernative e diplomatiche stritolarle e ridurle praticamente a nulla. Ciò che noi ci attendiamo è che il presidente Mitterrand dica: 1) che il progetto dell'Unione non deve essere inventato, ma che esiste e che sta per essere approvato dal Parlamento europeo, cioè dalla sola istanza

Con lo scopo di spiegare la natura e il significato politico di quel trattato, Spinelli allegava al documento un memoriale i cui contenuti affrontavano i limiti dell'approccio intergovernativo, i motivi della paralisi istituzionale della Comunità e l'invito alla Francia a porsi alla guida del processo di unificazione politica, per diventare il «centre idéal autor duquel tournerait les élections européennes dans toute la Communauté»²⁷¹. Mitterrand si impegnava a leggerlo e prometteva a Spinelli di informarlo al riguardo nei mesi successivi²⁷².

Nel corso della sessione del Parlamento europeo del 24 maggio, infatti, il socialista francese, in qualità di presidente del Consiglio europeo, pronunciava il celebre discorso in cui annunciava il sostegno della Francia all'unione politica, dichiarando di condividerne i valori ispiratori ma di non accettare il Progetto di Trattato nella sua interezza²⁷³.

In effetti, come avrebbe sottolineato Pasquinucci, analizzando il discorso del presidente (tenuto di fronte all'evidente imbarazzo dei parlamentari socialisti francesi che non avevano appoggiato il progetto), vanno considerati diversi aspetti, già all'epoca ritenuti ambigui²⁷⁴.

Dopo il fallimento dei Consigli europei di Atene e di Bruxelles (19-20 marzo 1984), infatti, Mitterrand aveva considerato una nuova direzione di marcia immaginando un'Europa a due velocità, retta da un direttorio franco-tedesco. Un'ipotesi emersa nel discorso del 24 maggio dello stesso anno quando aveva affermato che «l'unione politica bisogna farla anche se non ci sono tutti». L'elemento più insidioso riguardava, in realtà, la proposta di sottoporre il progetto all'esame di una conferenza intergovernativa in cui i capi di governo avrebbero discusso degli eventuali sviluppi del trattato.

Temendo che la discussione cadesse ancora una volta nelle mani dei ministri degli esteri, determinando procedure che i Coccodrilli avevano, fin dall'inizio, rifiutato,

democratica dell'Europa attuale; 2) che la Francia invita tutti i paesi membri a schierarsi intorno ad essa impegnandosi a sottomettere il all'approvazione delle autorità costituzionalmente competenti dei loro progetto Stati (vale a dire ai Parlamenti o meglio ai referendum); 3) che dal momento che un numero di paesi avrà raggiunto il quorum previsto dal progetto per la sua entrata in vigore (vale a dire almeno i 2/3), la Francia avvierà le procedure di ratifica»: A. Spinelli, *Discorso pronunciato il 24 marzo 1984 a Bruxelles al Congresso del Movimento europeo*, in HAEU, Fondo AS, fasc. 40.

²⁷¹ La citazione è tratta da A. Spinelli, *Quelques réflexions concernant la possibilité d'une initiative européenne du Président de la République française*, in HAEU, Fondo AS, fasc. 40.

²⁷² Cfr. Spinelli, *Diario*, cit., annotazione del 16 aprile 1984, p. 999. Per un approfondimento sulla politica europea di Mitterrand si veda S. Guerrieri; *La politica europea di Mitterrand tra l'orizzonte federale e la difesa dell'identità nazionale*, in *Tra nazione Europa. Tendenze delle socialdemocrazie europee*, a cura di M. Telò, Franco Angeli, Milano 1993, pp. 139-156.

Europa. Tendenze delle socialdemocrazie europee, Milano, Angeli, 1993

²⁷³ Il discorso di François Mitterrand si legge in *Mitterrand à Strasbourg devant les Dix*, in «Les dernières Nouvelles d'Alsace», 25 mai 1984; documento di lavoro, *Discorso di François Mitterrand presidente del Consiglio europeo* in HAEU, Fondo AS, fasc. 366 *Travaux de la Commission institutionnelle*.

²⁷⁴ Pasquinucci, *Europeismo*, cit., p. 339.

Spinelli inviava una nuova nota al presidente francese in cui suggeriva alcune indicazioni da discutere, raccomandava la composizione di una conferenza con i soli Capi di Stato e di governo (compresi quelli spagnoli e portoghesi²⁷⁵) e, infine, chiedeva che la redazione finale del progetto di Trattato fosse affidata al Parlamento europeo²⁷⁶. Tesi che Mitterrand prometteva di considerare in occasione del Consiglio europeo di Fontainebleau (24-25 giugno 1984) durante il quale i Dieci decidevano di creare un comitato di esperti composto da rappresentanti dei Capi di Stato e di governo, noto come il Comitato Dooge, dal nome del suo presidente, ex ministro degli esteri irlandese, o Comitato Spaak II²⁷⁷.

²⁷⁵ Sul tema si erano soffermati i Coccodrilli che nella *Lettera* indicavano quale metodo utilizzare per i negoziati con Spagna e Portogallo; in particolare, in riferimento alla riforma dei Trattati, i membri dell'Intergruppo sostenevano che: «lo sviluppo ed i cambiamenti in corso o in preparazione nella Comunità non possono essere indifferenti ai due paesi che ne diverranno membri. È nel loro interesse e in quello della Comunità che rappresentanti appropriati dei due paesi partecipino sin d'ora durante i negoziati ai lavori delle istituzioni della Comunità a titolo di osservatori, ma poiché essi sono ancora solo candidati, con diritto di parola e di proposta ma senza diritto di voto. Commissari-ombra spagnoli e portoghesi con i loro gabinetti parteciperebbero ai lavori della Commissione. Ministri-ombra e rappresentanti-ombra parteciperebbero ai lavori del Consiglio e del COREPER. I Parlamenti spagnolo e portoghese nominerebbero, non necessariamente al loro interno, deputati-ombra in numero eguale a quello che toccherà a questi due paesi, i quali parteciperanno a tutte le riunioni di commissione oltre che a quelle de Assembleia plenaria» (*Uscire dall'impasse con Spagna e Portogallo*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. 10, ottobre 1982, p. 6).

²⁷⁶ A. Spinelli, *Note sur les suites à donner à l'appel du Président de la République française pour l'Union européenne*, 8 juin 1984, in HAEU, Fondo AS, fasc. 40 *Articles, discours, et entretiens sur le nouvelle Europe*.

²⁷⁷ Contestualmente veniva creato il Comitato per l'Europa dei Cittadini, noto come Comitato Adonnino, dal nome del suo presidente, Pietro Adonnino, che avrebbe avuto il compito di presentare proposte per superare il distacco della Comunità europea dai cittadini. Per un approfondimento sul tema cfr. S. Filippi, *L'impronta italiana sulle radici dell'identità europea. I lavori del Comitato Adonnino*, in «Cooperazione internazionale», 1/2013, pp. 24-33.

3. Il Trattato “limitato”, un’agenda per il futuro

Dal momento che la situazione era ancora incerta, il Consiglio di Fontainebleau rappresentava l’occasione per trovare una soluzione verso la riforma istituzionale.

All’interno del nuovo Parlamento europeo, eletto nel giugno del 1984²⁷⁸, il quadro era rimasto pressappoco immutato: l’area democratico-cristiana manteneva, con una certa omogeneità, le stesse convinzioni rispetto alle tematiche istituzionali mentre nella famiglia socialista continuavano a persistere posizioni dissonanti, specie tra i deputati britannici, danesi e greci. Questi ultimi si rifiutavano, infatti, di trovare risposte comuni alle riforme istituzionale e Pasok, sebbene non contrario all’idea di un’Unione europea, giudicava il progetto Spinelli un pericoloso passo indietro con la creazione di un’Europa a due velocità. Al contrario, i socialisti italiani, come avrebbe ricordato in uno dei suoi discorsi Carlo Tognoli, sostenevano la necessità di giungere concretamente alla riforma dei trattati con il rafforzamento delle istituzioni e, in particolare, dell’Assemblea europea²⁷⁹.

Fino ad allora, inoltre, nessun governo dei Dieci paesi comunitari aveva ratificato il Trattato così da costringere gli altri a prendere una decisione: Francia e Germania continuavano a mantenere un atteggiamento ambiguo, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi si dichiaravano neutrali, né disposti a prendere l’iniziativa né contrari al progetto: solo l’Italia, come testimoniato dalla risoluzione approvata alla Camera nel febbraio del 1984, era apertamente favorevole. Le principali opposizioni non potevano che giungere dalla Grecia, dalla Danimarca e dal Regno Unito, che continuavano ad avanzare numerose riserve sul progetto.

La decisione adottata durante il Consiglio europeo di Fontainebleau, se per un verso teneva aperto il processo di ratifica del Trattato, dall’altro avrebbe segnato quello che Pasquinucci ha definito «l’inizio dello snaturamento del progetto dell’unione europea»²⁸⁰.

Il Comitato Spaak II aveva il compito di cercare una risposta comune tra i paesi della Comunità sul Progetto di Trattato²⁸¹. I lavori venivano costantemente seguiti da Spinelli

²⁷⁸ Le elezioni si erano svolte nei paesi della Comunità tra il 14 e il 17 giugno. Il nuovo Parlamento europeo non aveva subito particolari mutamenti, i socialisti e il PPE si confermavano come i gruppi più numerosi, mentre subivano un leggero calo i liberali e si affermavano le destre con la nascita dell’ADE e delle De. Nel 1984 venivano eletti per la prima volta i deputati spagnoli e portoghesi. Per un approfondimento si veda, Pasquinucci, Verzichelli, *Elezioni europee*, cit., pp. 141-145; Pasquinucci, *Uniti al voto?*, cit., pp. 306-307. I risultati delle seconde consultazioni europee sono consultabili al link <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/risultati-elezioni/1984-1989/sessione-costitutiva/>.

²⁷⁹ Cfr. Giordano, *Il Progetto*, cit., p. 56.

²⁸⁰ Pasquinucci, *Europeismo*, cit., p. 341.

²⁸¹ Il Comitato Dooge era formato dai rappresentanti dei Capi di Stato e di governo nominati direttamente da questi ultimi. Ne facevano parte James Dooge, Jean Dondelinger (Lussemburgo), Maurice Faure (Francia), Mauro Ferri (Italia), Fernand Herman (Belgio), Otto Möller (Danimarca), Ionis Papantoniou

che, in qualità di presidente della Commissione affari istituzionali²⁸², vigilava affinché il progetto-trattato non fosse completamente snaturato e privato dei contenuti innovativi elaborati dalla *Cai*²⁸³. In effetti, la maggioranza dei componenti del Comitato ad hoc, riconoscendo la validità del Progetto Spinelli, si esprimevano a favore di una “vera entità politica” e proponevano la convocazione di una Conferenza intergovernativa per discutere su un eventuale Trattato di Unione europea «ispirantesi allo spirito e al metodo del progetto votato dal Parlamento europeo»²⁸⁴, Quanto ai ruoli, nel documento formulato dal Comitato Dooge si stabiliva che le

parti alla Conferenza saranno gli Stati membri. La Spagna ed il Portogallo saranno invitati a parteciparvi in qualità di membri a parte intera, purché il Trattato di adesione sia stato firmato prima dell’apertura della Conferenza. La Commissione della Comunità parteciperà ai negoziati. Il Parlamento Europeo sarà strettamente associato ai lavori della Conferenza. I risultati di tali lavori saranno sottoposti al Parlamento Europeo. La sola decisione dei Capi di Stato o di Governo di convocare questa Conferenza avrebbe un valore altamente simbolico e segnerebbe l’atto di fondazione dell’Unione Europea²⁸⁵.

Un’idea fortemente ostacolata dalla Danimarca, dal Regno Unito e dalla Grecia che, durante il vertice europeo di Dublino (3-4 dicembre 1984), tornavano a manifestare le loro riserve sia sulla riforma istituzionale che sulla possibilità di convocare una conferenza destinata a elaborare un nuovo trattato. Quelle opposizioni sarebbero emerse

(Grecia), Malcom Rifkind (Gran Bretagna), Carlo Ripa di Meana (Commissione), Jürgen Ruhfus (Repubblica federale tedesca), Willem van Eckelen (Paesi Bassi). L’informazione è tratta da <https://www.dizie.eu/dizionario/comitato-dooge/>.

²⁸² La nuova Commissione istituzionale veniva costituita il 27 luglio 1984. Alla guida dell’organo veniva eletto Altiero Spinelli mentre i deputati Joachim Seeler (COM), Lambert Croux (PPE) e Jas Garowski (L) venivano designati quali vicepresidenti. L’informazione è tratta da *Cai*, PE91.442 [PE/XII/PV/84-2], in HAEU, PE2-1206.

²⁸³ Già durante la prima seduta della *Cai* (27 luglio 1984), Spinelli proponeva di inviare al Presidente del Parlamento europeo un testo all’interno del quale la Commissione istituzionale chiedeva di partecipare ai lavori della Comitato Dooge: «La commission institutionnelle, vu la résolution du Parlement européen sur le projet de Traité instituant l’Union européenne, prie le Président du Parlement européen de demander instamment au Président du Conseil que la commission institutionnelle soit, dès le début, associée étroitement et effectivement aux travaux du Comité ad hoc sur l’Union européenne prévu dans les conclusions de la présidence de Fontainebleau»: *Cai, Communication aux membres*, PE91.094. La dichiarazione veniva adottata dalla *Cai* il 27 luglio 1984: l’informazione si legge in *Cai, Réunion constitutive du 27 juillet 1984*: HAEU, PE91.442 [PE/XII/PV/84-2], cit.

Sul punto si veda, inoltre, la *Résolution sur le Comité ad hoc sur l’Union européenne* in cui il Parlamento europeo chiedeva ai capi di governo degli Stati membri di «associer étroitement le Parlement européen aux travaux de ce comité et demandé à son Président et au Président du Conseil de décider des modalités de cette collaboration» (*Cai, Communication aux membres*, PE91.094).

²⁸⁴ Cfr. HAEU, Fondo AS, fasc. 365 *Travaux de la commission institutionnelle (COMINST)*, documento PE94.568, *Note établissant un parallèle entre le rapport du Comité Dooge et le projet de Traité instituant l’Union européenne*, 13 décembre 1984.

Nel *Diario europeo*, Spinelli aveva giudicato quel documento positivamente sebbene contenesse alcune lacune come il mancato riferimento al contributo del Parlamento europeo alla preparazione del testo finale.

²⁸⁵ La citazione è tratta da Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., p. 16; il discorso di Carlo Ripa di Meana sugli avanzamenti dei lavori del Comitato ad hoc, pronunciato durante la sessione plenaria del Parlamento europeo del 17 aprile 1985, si legge ivi, pp. 175-178.

anche durante gli incontri organizzati dalla nuova Commissione istituzionale per discutere l'adozione del Trattato²⁸⁶.

Nel marzo del 1985, una delegazione europea composta dai deputati Cassanmagnago Cerretti, Van Aerssen, Evrigenis e Sutra de Germa incontrava alcuni esponenti della politica ellenica: pur definendo il progetto di Unione europea «un'opera importante e ispirata», Ioannis Alvrea, presidente del Parlamento greco, insisteva sulla necessità di mantenere il diritto di veto, considerato come un'arma importante per i piccoli paesi. Se l'atteggiamento del presidente era stato comunque positivo, lo stesso non poteva dirsi per i rappresentanti del partito comunista Kaloudis ed Ephredimis, i quali dichiaravano l'illegittimità dell'iniziativa intrapresa dal Parlamento europeo e confermavano i loro timori riguardo a una Comunità più forte ed efficace, e quindi, a loro giudizio, più pericolosa per l'identità nazionale²⁸⁷.

Un atteggiamento simile si registrava durante l'incontro di Copenaghen, nel maggio del 1985, durante il quale la delegazione europea (composta dai deputati Toksvig, Seeler, Sir Jack Stewart-Clark e Antoniozzi) incontrava le autorità politiche danesi. Il Bureu del Folketing, pur aperto al dibattito sulla riforma della Comunità, si opponeva a qualsiasi aumento dei poteri dell'Unione, insistendo sul diritto di ogni Stato membro «d'opposer son veto à toute proposition lorsqu'il estime que des intérêts nationaux vitaux sont en jeu»²⁸⁸, poiché esso costituiva una delle basi su cui la Danimarca era entrata a far parte della Comunità europea.

I risultati del vertice di Dublino inducevano i Coccodrilli, e in modo particolare il loro leader, Altiero Spinelli, a insistere nella loro opera di pressione: a questo proposito, Pasquinucci ricorda gli ultimi sforzi del federalista che, in diversi incontri con il ministro Andreotti, con il ministro francese Laurent Fabius, con François Mitterrand, con Maurice Faure, rappresentante francese nel Comitato Dooge, giocava «de sue residue chances per condurre a buon fine la sua battaglia federalista»²⁸⁹. Durante quegli incontri, infatti, il politico romano tornava a ribadire l'importanza del ruolo dell'Assemblea nel processo di elaborazione e approvazione del nuovo Trattato.

²⁸⁶ Durante la seduta del 16-17 ottobre 1984 la *Cai* aveva stabilito di intraprendere tutte le iniziative necessarie per l'adozione del Trattato, tra queste, si decideva di inviare piccole delegazioni, formate da deputati di diversa nazionalità, in visita nelle capitali europee per discutere, anticipatamente, del Trattato. L'informazione si legge in *Cai*: in HAEU, PE2-1208, PE93. 119 [PE/XVI/PV/84-4]. La lista dei deputati incaricati di visitare le città europee si legge in *ibidem* e, con alcune modifiche in *Cai* in HAEU, PE2-1210PE94.339 [PE/XVI/PV/84-6].

²⁸⁷ Cfr. *Cai*, *Documento di lavoro sulla visita della delegazione ad Atene* il 4-5 marzo 1985.

²⁸⁸ *Parlement européen, Commission institutionnelle, Document de travail, Visite de la délégation de la Commission institutionnelle à Copenhague, les 23 et 24 mai 1985* (PE 98.533), in HAEU, PE2-1216.

²⁸⁹ Pasquinucci, *Europeismo*, cit., p. 342.

Il fervore europeista francese e tedesco, peraltro, cominciava ad affievolirsi e il Regno Unito iniziava una strenua battaglia con lo scopo di svuotare il contenuto del rapporto Dooge e respingere ogni soluzione pragmatica per le riforme istituzionali.

Un quadro piuttosto preoccupante, dunque, emergeva alla vigilia del vertice di Milano (28-29 giugno 1985) durante il quale i Dodici avrebbero dovuto prendere posizioni su quel rapporto.

In realtà, come sottolineato da Bino Olivi e Rocco Cangelosi, durante il Consiglio milanese la discussione sarebbe stata caratterizzata da numerosi argomenti, tra i quali il *Libro Bianco* lanciato da Jacques Delors, nuovo presidente della Commissione europea, una proposta franco-tedesca (*Projet de traité de l'Union européenne*²⁹⁰) avanzata dal cancelliere Kohl – fortemente orientata alla cooperazione politica – e i documenti (*Draft agreement on political cooperation* e *Completion of the common market*²⁹¹) presentati da Margaret Thatcher in cui si ribadiva l'obiettivo britannico di impedire un rafforzamento politico della Comunità. Solo l'Italia, che dal 1° gennaio 1985 aveva assunto la presidenza della CEE, e i Paesi del Benelux sembravano, invece, convinti di avviare un negoziato per rivedere i Trattati e riaprire la strada per una costruzione politica²⁹².

Maggiori aspettative, infatti, erano state riposte sulla presidenza italiana della CEE, giacché in molti (Bettino Craxi²⁹³ e Giulio Andreotti, ad esempio, ma anche i movimenti europei ricordati nelle riflessioni di Cinzia Rognoni Vercelli²⁹⁴) si erano espressi a favore di eventuali sviluppi costituzionali della Comunità²⁹⁵.

²⁹⁰ Il testo della proposta franco-tedesca, *Projet de traité de l'Union européenne*, è consultabile in R. Cangelosi, *Dal Progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico europeo, Cronaca di una riforma mancata*, Franco Angeli, Milano 1996, pp. 193-196.

²⁹¹ I testi si leggono in *ivi*, pp. 185-193.

²⁹² B. Olivi, *L'Europe difficile: histoire politique de la Communauté européenne*, Gallimard, Paris 1998, p. 361. Sul punto si veda quanto sostiene Cangelosi sull'iniziativa italiana di predisporre un «progetto di mandato» in cui si suggeriva la convocazione di una Conferenza intergovernativa e venivano stabiliti alcuni precisi obiettivi per arrivare gradualmente all'Unione europea: cfr. Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., p. 17.

²⁹³ Sul tema si veda il discorso pronunciato da Bettino Craxi, il 9 aprile 1985, in occasione del Congresso delle Confederazione dei partiti socialisti europei: «La presidenza italiana è stata incaricata di promuovere gli opportuni contatti politici per preparare le decisioni di Milano che io spero siano decisioni favorevoli a tradurre in impegni giuridico formali gli obiettivi politici che saranno largamente condivisi, connessi con la realizzazione dell'Unione Europea. Dobbiamo tendere verso Istituzioni efficienti e democratiche restituendo al Consiglio Europeo il suo originario ruolo strategico di direzione politica, ristabilendo le capacità decisionali nel Consiglio CEE con procedure che limitano al minimo essenziale la regola della unanimità; dobbiamo ugualmente assicurare la giusta autorità e la necessaria indipendenza alla Commissione e una partecipazione effettiva del Parlamento alla funzione legislativa, nelle forme di codecisione con il Consiglio, rafforzandone il potere di controllo sulle politiche comunitarie. Dobbiamo fare in modo che il Parlamento eletto a suffragio universale sia nei fatti garante dell'assoluta democraticità dell'intero sistema europeo che andiamo costruendo»: la citazione è tratta da Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., p. 175.

²⁹⁴ C. Rognoni Vercelli, *L'Europa a Milano. La Manifestazione federalista del 28 e 29 giugno 1985*, in *I movimenti*, cit., vol. I, pp. 603-641.

²⁹⁵ M. Neri Gualdesi, *L'Italia e la CE. La partecipazione italiana alla politica di integrazione europea 1980-1991*, ETS editrice, Pisa 1992; Id., *L'Italia e l'integrazione europea*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di R. H. Rainero, Marzorati, Roma 1997, pp. 287-338; A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione*

I risultati politici del vertice di Milano²⁹⁶ (definiti da Altieri Spinelli come «né carne né pesce») segnavano, tuttavia, un ulteriore passo in avanti verso il declino del Progetto-Trattato del 1984. Sebbene per la prima volta i Paesi membri rivolgessero il proprio interesse all'avvenire della Comunità e Bettino Craxi, superando le ferme opposizioni di Danimarca, Grecia e Gran Bretagna, proponesse di convocare una conferenza intergovernativa, le decisioni adottate non facevano sperare per il meglio: non si faceva alcun riferimento al progetto di Trattato redatto dal Parlamento europeo, né si riusciva a superare la procedura stabilita dall'art. 236 dei Trattati CEE che ne avrebbe permesso l'adozione senza una necessaria unanimità.

La Conferenza intergovernativa iniziava il 9 settembre 1985 sotto la presidenza del Lussemburgo: il Comitato Dooge riduceva al minimo le riforme istituzionali e, su iniziativa di Delors, veniva adottato un approccio funzionalista giacché le discussioni si basavano essenzialmente sulle questioni inerenti al mercato unico al quale Danimarca e Inghilterra erano più favorevoli. Nel corso dei negoziati, però, anche Francia e Germania – ricordava Cangelosi – cercavano di ridurre al minimo le riforme istituzionali, mentre solo l'Italia sosteneva tesi più avanzate con riferimento al ruolo del potere del Parlamento europeo. La proposta italiana suggeriva, per l'Assemblea di Strasburgo, un esercizio di codecisione nelle materie concernenti il mercato interno, prevedendo un sistema di doppia lettura che doveva concludersi con l'approvazione sia del Consiglio sia del Parlamento del testo proposto dalla Commissione²⁹⁷.

I lavori della Conferenza venivano seguiti con attenzione dalla Commissione per gli affari istituzionali che, nel corso delle proprie sedute, ritornava sul suo atteggiamento «sempre dettato dalla duplice necessità di approdare alla redazione di un unico testo di Unione europea che si ispiri allo spirito ed al metodo del progetto approvato il 14 febbraio

europa: la strada verso l'Atto Unico europeo, Id., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari, 1998, pp. 223-230; *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri, A. Varsori, Franco Angeli, Milano 2009; A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009; *Dizionario storico dell'integrazione europea*, a cura di M. E. Cavallaro, F. M. Giordano, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018; C. Malandrino S. Quirico, *L'idea di Europa. Storie e prospettive*, Carocci, Roma 2020; Sul contributo di Giulio Andreotti cfr. IAI, *L'Italia nella politica internazionale 1984-1985*, Franco Angeli, Milano 1987; IAI, *L'Italia nella politica internazionale 1985-1986*, Franco Angeli, Milano 1988; M. Franco, *C'era una volta Andreotti. Ritratto di un uomo, di un'epoca e di un Paese*, Solferino, Milano 2019; F. Lefebvre D'Ovidio, L. Micheletta, *Giulio Andreotti e l'Europa*, Storia e Letteratura, Roma 2017. Nell'ambito del corso di dottorato in Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Messina (XXXV ciclo) è in corso una ricerca su *Giulio Andreotti. Interessi nazionali e affari esteri (1944-1994)* condotta da D. Mazza.

²⁹⁶ Nel comunicato finale del Consiglio europeo di Milano si legge: «Il Presidente ha constatato l'esistenza della maggioranza ai sensi dell'art. 236, necessaria alla convocazione di tale Conferenza. I Governi spagnolo e portoghese saranno invitati a partecipare a tale Conferenza. I Governi belga, tedesco, francese, irlandese, italiano, lussemburghese e olandese si sono pronunciati a favore della convocazione» (*Conclusioni del Consiglio europeo di Milano*, 28-29 giugno 1985, in Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., p. 197.

²⁹⁷ Sugli sforzi della presidenza italiana si veda la riflessione di Cangelosi, *Dal Progetto*, cit. p. 18;

1984 e di far partecipare il Parlamento europeo all'elaborazione del testo definitivo»²⁹⁸, secondo le procedure già definite nella risoluzione Croux del 17 aprile 1985²⁹⁹. Sulla scia di quelle affermazioni, il presidente Spinelli preparava il documento *Sulla strategia del Parlamento europeo nei riguardi della Conferenza intergovernativa sull'Unione europea* in cui, a partire da una riflessione sulle limitate competenze dell'Assemblea, indicava quali azioni intraprendere di fronte alla sfida lanciata dai governi sordi alle richieste avanzate dal Parlamento³⁰⁰. Secondo quanto già stabilito dalla Conferenza, infatti, il risultato dei lavori sarebbe stato sottoposto all'attenzione dell'Assise europea in una relazione puramente informativa senza che fosse prevista una seconda lettura.

Spinelli indicava due strade possibili per reagire alle “angherie” del Consiglio che, con quel comportamento, avrebbe completamente «soffocato la democrazia europea»:

Stando così le cose, il Parlamento può scegliere fra due strade.

Esso può adottare una risoluzione di protesta per essere stato emarginato dall'elaborazione, deplorare che il risultato sia così insignificante e prepararsi a continuare a svolgere il proprio ruolo di “talking shop” (parlatorio). In questo modo esso sanzionerebbe la propria inutilità politica.

Invece, il Parlamento potrebbe avvertire solennemente il Consiglio che, qualora entro il 31 marzo 1986 (oppure una data diversa, ma comunque vicina e comprese nel primo semestre 1986) tale Istituzione non abbia accettato la partecipazione del Parlamento all'elaborazione del contratto di Unione, il Parlamento europeo utilizzerà i propri poteri per esercitare una pressione crescente³⁰¹.

²⁹⁸ Sul punto cfr. HAEU, PE2-1219, *Cai, Comunicazioni ai membri*, PE101. 747.

²⁹⁹ In particolare, si faceva riferimento al paragrafo 4 della risoluzione che recitava: «Il Parlamento europeo [...] considera pertanto necessario e urgente: che la decisione di convocare una Conferenza intergovernativa sull'Unione europea venga presa al più tardi nel giugno 1985; che la Conferenza riceva il mandato di negoziare un progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea sotto forma di un autentico progetto giuridico concreto e preciso; che essa assuma il suo compito sulla base dell'esperienza comunitaria, della relazione del 29 marzo 1985 elaborata dal Comitato ad hoc dei rappresentanti personali dei capi di Stato e di governo e del progetto di Trattato votato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984; che, sulla base delle conclusioni della relazione del suddetto Comitato ad hoc, la Conferenza si conformi allo spirito e al metodo del progetto di Trattato del Parlamento europeo; che tale spirito del progetto del Parlamento, così come è espresso nel preambolo, si rifletta anche nell'insieme dei suoi principi, dei suoi obiettivi, delle sue politiche, istituzioni, procedure e risorse; che la Conferenza si ispiri al metodo del progetto di Trattato del Parlamento, esaminandone la struttura e le disposizioni e proponendo le modifiche che potrebbe considerare opportune; che, secondo opportune procedure di concertazione, il Parlamento e la Conferenza giungano ad adottare il testo definitivo del progetto di Trattato, da sottoporre alle firme dei governi e alle ratifiche nazionali; che sia fissato un calendario in modo che i lavori della Conferenza possano concludersi in un tempo ragionevole», *Risoluzione sulla posizione del Parlamento europeo nei confronti dei lavori del Consiglio europeo concernenti l'Unione europea, 17 aprile 1985*: in Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., pp. 178-177.

³⁰⁰ Così Spinelli: «Il Parlamento europeo ha chiesto ai governi che il progetto di Trattato di riforma della Comunità e della cooperazione politica sia sottoposto all'esame e, se necessario, agli emendamenti del Parlamento europeo prima di essere da essi sottoscritto e che, in caso di divergenza fra il testo del Consiglio e quello del Parlamento, debba essere avviata fra una delegazione del Consiglio e una delegazione del Parlamento europeo una reale procedura di concertazione per giungere ad un compromesso fra i due testi che sia accettabile da parte tanto dei rappresentanti dei popoli europei quanto da quelli degli Stati nazionali» (HAEU, PE2-1222, *Cai, Comunicazione ai Membri*, PE 102.284).

³⁰¹ *Ibidem*.

Gli interventi all'Assemblea di Strasburgo, in effetti, non sarebbero mancati: il 23 ottobre 1985 veniva approvata una risoluzione sui lavori della Conferenza intergovernativa, con cui la Commissione istituzionale veniva incaricata di studiare le proposte presentate dalla Conferenza degli Stati membri e di confrontarle con il progetto di Trattato al fine di elaborare un documento da inviare alla stessa Conferenza intergovernativa prima della fine dei lavori³⁰².

Nel documento, articolato in otto parti, i deputati Guido Fanti, Hans Nord, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Hans J. Seeler, Sir Stewart Clark, Georges Sutra de Germa, Lambert Croux e Fernand Herman affrontavano numerosi argomenti, tra cui la politica di cooperazione, le procedure legislative, i diritti fondamentali, il mercato interno e le finanze³⁰³, e chiudevano quel rapporto ribadendo la convinzione che fosse necessaria la formulazione di un progetto unico di Trattato e che la sua adozione dovesse esser rimessa congiuntamente alla Conferenza, in rappresentanza dei governi, e al Parlamento, in rappresentanza dei popoli; un metodo, quest'ultimo, non in contraddizione con quanto sancito dall'art. 236 del Trattato CEE³⁰⁴.

I lavori sarebbero durati tre mesi fin tanto che alla vigilia del Consiglio europeo di Lussemburgo, convocato per il 2 e 3 dicembre 1985, veniva raggiunto un accordo: un compromesso che affossava definitivamente la speranza di una svolta federalista del percorso di integrazione e riprendeva la scelta funzionalista³⁰⁵.

Il testo, noto come Atto Unico Europeo, veniva firmato in due fasi, la prima il 17 febbraio 1986, che coinvolgeva nove Stati membri e la seconda il 28 febbraio cui si

³⁰² *The Resolution of the 23 October 1985 on the proCEEDings of the Intergovernmental Conference on the European Union* in HAEU, PE2-1224, Cai, *Notice to Members*, 3/86.

³⁰³ Gli argomenti trattati erano così suddivisi: (*The powers and membership of the Commission*, PE101.517/1) Fanti, (*The legislative procedure*, PE101.517/2) Nord, (*Political cooperation and development policy*, PE101.517/3) Cassanmagnago Cerretti, (*Finances*, PE101.517/4) Seeler, (*The internal market, technology and energy*, PE101.517/5) Sir Stewart Clark, (*The cohesion of the Community, the environment and culture*, PE101.517/6) Sutra de Germa, (*Fundamental rights and voting rights at local level*, PE101.517/7) Croux, (*Monetary questions*, PE101.517/8) Herman. Il documento integrale si legge in HAEU, PE2-1224, Cai, *Synopsis of the comparison between the proposals submitted to the Intergovernmental Conference and Parliament's draft Treaty*, PE102. 836 [PE/XVI/PV/85-14].

³⁰⁴ Così si legge nella parte finale del documento: «Rejects the idea that the systematization of the present practice regarding political cooperation can be considered to be an 'implementation of European Union' and reiterates its conviction that, in conformity with the mandate given by the European Council, the extent and the requisite cohesion of the envisaged reforms requires the formulation of a draft single Treaty establishing European Union on the basis of the Community's achievements and cooperation; Reaffirms that the adoption of this draft Treaty should be effected jointly by the Conference, representing the Governments of the Member States, and the European Parliament, representing the peoples of the same States, on the basis of the method proposed by Parliament, and in particular in its resolutions of 17 April and 23 October 1985; Emphasizes that this method is not in contradiction with Article 236 of the EEC Treaty if the Governments of the Member States agree not to sign the draft to be submitted to ratification by the Member States before having submitted it to Parliament and having come to an agreement together with Parliament»: *ivi*, p. 14.

³⁰⁵ Sull'Atto unico europeo si vedano Commission de Communautés Européennes, *Réussir L'Acte Unique, Une Nouvelle Frontière pour l'Europe* (15 février 1987), UE, Bruxelles 2 décembre 2013.

aggiungevano Italia³⁰⁶, Grecia e Danimarca, che aspettava i risultati del referendum popolare.

Articolato in quattro titoli e un atto finale³⁰⁷, il testo modificava alcune disposizioni dei Trattati di Roma: gli obiettivi più significativi riguardavano la realizzazione di un grande mercato interno entro il 1° gennaio 1993 e di uno spazio europeo senza frontiere.

Le modifiche istituzionali tendevano a rendere il processo decisionale più efficace: si estendeva il voto maggioritario limitandolo, però, alle sole decisioni inerenti al mercato unico e veniva istituzionalizzato il Consiglio europeo.

Ben al di sotto del Progetto Spinelli, l'Atto prevedeva anche per il Parlamento europeo alcune importanti novità, quale il coinvolgimento, in maniera incisiva, nel processo legislativo grazie alla procedura di cooperazione tra Parlamento e Consiglio dei ministri (con un'ultima parola a quest'ultimo)³⁰⁸ su tutta la complessa tematica del mercato interno³⁰⁹, oltre alla facoltà di approvare i trattati di adesione e di associazione.

Le riforme introdotte, però, non determinavano un incremento dei poteri del Parlamento come invece avevano fortemente sperato i Coccodrilli europei.

³⁰⁶ Sia in Senato, sia alla Commissione esteri della Camera dei deputati italiana, la firma dell'atto era stata preceduta da un lungo dibattito che aveva portato alla stesura di una dichiarazione con cui i senatori e i deputati manifestavano la forte delusione per i risultati raggiunti: «In armonia con le risoluzioni approvate dal senato della Repubblica il 29 gennaio 1986 e dalla Camera dei deputati il 13 febbraio 1986 la firma italiana fu accompagnata dal deposito di una dichiarazione con la quale si manifestava l'insoddisfazione per i risultati raggiunti e ci si impegnava a chiedere ai Governi dei paesi comunitari ed alle Istituzioni della Comunità di assumere le iniziative necessarie perché entro il 1° gennaio 1988 si proceda ad un esame sull'attuazione e sul funzionamento delle decisioni adottate dalla Conferenza intergovernativa per verificarne la validità, ampliarne la portata specie per quanto riguarda una maggiore partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo, onde consentire alla progettata riforma della Comunità di proseguire il suo cammino» (così Cangelosi, *Da Progetto*, cit., pp. 20-21.)

³⁰⁷ Gli argomenti trattati riguardavano il mercato interno, la capacità monetaria, la coesione, il Parlamento europeo, i poteri di esecuzione e gestione della Commissione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, l'ambiente, la politica sociale, la Corte di giustizia, la cooperazione europea in materia di politica estera; la risoluzione del Parlamento europeo sull'Atto unico europeo si legge in GUCE, N. C 7, 12 gennaio 1987, p. 106-107. Il testo integrale si legge in GUCE, N. L 169/1, 29 giugno 1987 ed è consultabile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=IT>.

³⁰⁸ Sul punto si veda L. Warloutet, *Completing the Single Market: The European Parliament and Economic Integration*, 1979-1989, PE646.120, EPRS, Brussels, European Union, April 2020.

³⁰⁹ Al riguardo, Cangelosi affermava: «la formula di cooperazione tra Consiglio e Parlamento e il sistema della doppia lettura inseriscono il Parlamento Europeo nel processo legislativo in modo incomparabilmente maggiore che in passato. Attualmente il sistema della doppia lettura è previsto soltanto in materia di bilancio ma se pensiamo a questo settore ed al potere reale che il Parlamento si è conquistato, potremo forse ragionevolmente presumere che nuovi passi avanti potranno essere compiuti nelle altre materie alle quali si estenderà adesso la doppia lettura. Nella nuova procedura, infatti, gli emendamenti del Parlamento potranno essere discussi direttamente dal Consiglio e, in funzione delle posizioni della Commissione, potranno influenzare la procedura di voto. Non è certamente molto, ma modificando il regolamento interno del Consiglio per obbligarlo a procedere a votazione, qualora lo decida la Presidenza o su richiesta di uno Stato Membro o della Commissione previo accertamento della maggioranza semplice favorevole al voto, il Parlamento potrà accrescere il suo ruolo politico e porre le premesse per giungere di qui al 1989 ad un reale potere di decisione» (Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., p. 23).

Per tali motivi nel 1987 Rocco Cangelosi, nella sua *Cronaca di una riforma mancata*, riportava i severi giudizi di Pierre Pescatore, giudice della Corte europea, che avrebbe definito il documento «un ibrido, che accumula formule velleitarie piene di magniloquenza e di ambiguità»³¹⁰. Lo stesso Cangelosi, pur riconoscendo alcuni elementi di miglioramento, criticava quell'atto «di ordinaria amministrazione giacché eliminava ogni riferimento alla possibilità di riconoscere al Parlamento europeo il potere di codecisione nelle materie legislative o almeno in alcune di esse»³¹¹.

I limiti di quel documento venivano sottolineati, circa trent'anni dopo, anche da Mehemet Cevat Yldrims, che avrebbe definito l'AUE come «una modesta revisione dei trattati comunitari» con il «solo tentativo di soddisfare al livello minimo possibile le esigenze di riforma mantenendo il carattere intergovernativo delle Comunità»³¹².

Una considerazione negativa che non deve, tuttavia, sminuire la portata di un documento che costituiva la prima importante modifica dei Trattati esistenti³¹³.

L'Atto era, dunque, una sorta di trattato limitato, una «lisca» rimasta «al vecchio pescatore» dopo la sleale lotta coi «pescecani». Così lo avrebbe definito Altiero Spinelli nel suo ultimo discorso pronunciato al Parlamento europeo il 16 gennaio del 1986³¹⁴.

Criticando il topolino partorito dalla montagna, il leader dei Coccodrilli sollecitava l'Assemblea a riprendere il mare aperto:

Onorevoli colleghi, quando votammo il progetto di trattato per l'Unione, vi ho ricordato l'apologo Hemingwayano del vecchio pescatore che cattura il più gran pesce della sua vita, lo vede divorare dai pescecani e arriva al porto con la sola lisca del pesce. Anche noi, siamo ormai arrivati al porto ed anche a noi, del gran pesce, resta solo la lisca. Il Parlamento non deve per questo motivo né rassegnarsi, né rinunciare. Dobbiamo prepararci ad uscire ancora una volta e presto in mare aperto, predisponendo i migliori mezzi per catturare il pesce e per proteggerlo dai pescecani³¹⁵.

L'esperienza del Coccodrillo, del resto, aveva dimostrato la capacità dell'Assise europea e dei suoi componenti «innovatori» di costruire un progetto valido, ambizioso, rivolto a favore dell'Unione politica. Sebbene ignorato dei governi degli Stati membri, il

³¹⁰ *Observations critiques sur l'acte unique européen* in «Agence Europe», 27 marzo 1986.

³¹¹ Cangelosi, *Dal Progetto*, cit., p. 21.

³¹² Cevat Yldrims, *Il "Progetto Spinelli"*, cit.

³¹³ Per un approfondimento si rimanda alla relazione di S. Guerrieri, *Il Parlamento*, presentata in occasione del convegno *Maastricht e le istituzioni europee: a trent'anni dalla nascita della UE*, organizzato dalla Società per gli studi di Storia delle istituzioni (Roma) il 30 settembre 2022.

³¹⁴ Sul punto si veda A. Spinelli, *Valutazione dell'Atto Unico Europeo*, in *Una Strategia*, cit., pp. 247-252.

³¹⁵ Il discorso di Altiero Spinelli si legge in GUCE, N. 2-334, *Discussioni del Parlamento europeo*, (Sessione 1985-1986), Resoconto integrale delle sedute dal 13 al 17 gennaio 1986, p. 220.

Trattato approvato dal Parlamento europea rappresentava una vittoria del costituzionalismo parlamentare sul metodo intergovernativo³¹⁶.

Così, prima di essere stroncato dalla malattia (il 23 maggio 1986), Spinelli immaginava una nuova battaglia, un testamento politico per “gli innovatori”: la trasformazione del Parlamento europeo in un’Assemblea costituente.

Un’agenda politica destinata a raccontare la storia di un’altra esperienza, quella dell’Intergruppo federalista per l’Unione europea. Una storia che per genesi, sviluppo e conseguenze rappresenta, per l’appunto, una storia a sé.

Nel solco della linea spinelliana, dunque, l’azione era destinata a ripetersi.

³¹⁶ A riguardo, si veda Devani, *Il Progetto del Coccodrillo*, cit., p. 261.

PARTE SECONDA
L'EREDITA' DEL *CLUB DEL COCCODRILLO*:
UNA PROSPETTIVA STORICO-ISTITUZIONALE (1986-1994)

CAPITOLO I

L'esperienza dell'Intergruppo Federalista per l'Unione Europea

1. *Una nuova strategia per il Parlamento europeo*

La firma dell'Atto Unico Europeo elaborato dalla Conferenza intergovernativa di Lussemburgo, e il declino definitivo del progetto politico-istituzionale del Trattato sull'Unione europea avevano messo in evidenza sia al'elevata resistenza dei "soggetti" nazionali sia la posizione del Parlamento europeo, incline ad avviare un processo volto a rendere il sistema istituzionale comunitario più efficace e democratico¹ dall'altra.

Nel corso della I legislatura, infatti, l'Assemblea di Strasburgo non era riuscita a coinvolgere l'opinione pubblica a favore del progetto giacché, anche al suo interno, non si era compresa l'importanza del lavoro costituente e democratico che l'elaborazione del Trattato aveva prodotto².

Eloquente, in tal senso, è il documento su *Le fonctionnement de la Communauté à l'occasion de l'Acte Unique européen* in cui il commissario italiano Carlo Ripa di Meana, in linea con la politica adottata da Jacques Delors per la costruzione europea³, analizzava la questione del rapporto tra Parlamento e Commissione per il raggiungimento degli obiettivi comuni fissati dai trattati. Un rapporto che ipotizzava una sorta di «patto di

¹ Sul punto si veda A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea: l'occasione perduta?* in *Gli anni Ottanta come storia* a cura di S. Colarizzi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 155-184; S. Guerrieri, *Il contributo degli europarlamentari italiani ai progetti di unione politica: dall'Assemblea ad hoc al progetto Herman (1952-1994)* in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri, A. Varsori, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 177.

² Cfr. *Relazione di Pier Virgilio Dastoli, membro della DN del Movimento federalista Europeo e segretario dell'Intergruppo federalista al Parlamento europeo, sull'azione per l'Unione europea (I.a Commissione del Congresso)*, in HAEU, PVD, fasc. 33 *Intergroupe fédéraliste du PE* (= 33).

³ Il noto pacchetto Delors, presentato al Parlamento europeo nel febbraio del 1987, conteneva una serie di proposte intese a dotare la CEE delle risorse necessarie per mettere in atto una serie di azioni per realizzare gli obiettivi previsti nell'Atto Unico Europeo. Le quattro azioni individuate dal francese Delors erano: una politica agricola adattata al nuovo contesto mondiale, politiche comunitarie eventi un reale impatto economico, risorse proprie stabili sufficienti e garantite, una disciplina di bilancio realmente efficace, Cfr. B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna 2005. Sul punto si veda J. Delors, *Mémoires Jacques Delors; avec Jean-Louis Arnaud*, Plon, Paris 2004; L. Scarcelli, *Jacques Delors e l'obiettivo del Mercato Unico*, in «Polis: Rivista de Stiinte Politice», vol. V, 2017, pp. 97-118; E. Bussière, *Jacques Delors et l'Europe: vers la politisation des enjeux économiques (1985-1995)?*, Carocci, Roma 2021.

alleanza» da concludersi in vista delle elezioni del 1989 e della scadenza del mandato della Commissione, nel dicembre del 1988.

Nel costruire quel patto entrambe le istituzioni avrebbero dovuto riflettere sul funzionamento del sistema istituzionale della Comunità, sul grado di democrazia del processo decisionale, sulla capacità di evolvere verso un sistema più integrato sia sul piano politico che su quello economico⁴: si rendeva, dunque, indispensabile introdurre, nel quadro di iniziative comuni, riforme di vasta portata.

La fragilità dell'AUE (che aveva fornito una risposta inadeguata a tali questioni), la mancanza di progresso sul terreno della solidarietà finanziaria tra paesi forti e deboli e l'assenza di un progresso sostanziale nella creazione di una moneta unica dimostravano – secondo i federalisti – l'impossibilità di adeguare le risorse della Comunità alle esigenze oggettive dell'integrazione economica, fino a produrre un grave crollo finanziario.

Inoltre, l'acuirsi della crisi internazionale fondata sul sistema bipolare rendeva necessaria la trasformazione dell'Europa in un soggetto autonomo in grado di svolgere un ruolo decisivo nella soluzione dei gravi problemi internazionali, riaprendo un confronto sulla politica estera e la difesa comune⁵.

A quei fattori si aggiungeva l'indispensabile accrescimento di significato politico delle terze elezioni europee a suffragio universale diretto che – scrivevano i federalisti – «risulteranno una pericolosa farsa (simili alle elezioni che si svolgono nei regimi totalitari se si tratterà ancora una volta di eleggere un parlamento privo di poteri reali)⁶.

Pertanto, per rafforzare la propria legittimità e riprendere il ruolo svolto durante la stesura del Progetto di Trattato sull'Unione europea, l'Assemblea di Strasburgo avrebbe dovuto «saisir l'occasion de l'application de la révision de son règlement intérieur pour procéder à une réforme plus large de son règlement et, partant, de son fonctionnement afin de donner davantage d'efficacité, de cohérence et d'autorité à l'influence qu'il exerce dans la Communauté»⁷.

⁴ Cfr. *Document de travail sur le fonctionnement de la Communauté à l'occasion de l'Acte Unique européen*, in HAEU, PVD, fasc. 2, *Interventions et articles rédigés par Pier Virgilio Dastoli* (= 2). Si tratta di un documento redatto da Carlo Ripa di Meana, inviato nell'ottobre del 1986 ai colleghi commissari e alla segreteria dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea.

⁵ Cfr. S. Pistone, *Un referendum per la costituente europea*, in «PiemontEuropa», anno II – n. 1-2, maggio 1986, pp. 1-3. Copia dell'articolo si conserva anche in HAEU, PVD, fasc. 5 *Assistant parlementaire d'Altiero Spinelli* (= 5).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Dastoli, *Document de travail sur le fonctionnement de la Communauté à l'occasion de l'Acte Unique européen*, cit.

Spettava, così, al terzo Parlamento eletto elaborare una più attenta strategia che riportasse al centro del dibattito lo sviluppo della Comunità verso un'unione politica, verso una democrazia federale.

Proprio all'Assemblea, infatti, si affidava il compito – secondo quanto sostenuto da Altiero Spinelli – di proporre idee che fossero veramente europee e di incoraggiare, con la nuova strategia formulata in seno alla Commissione istituzionale, i gruppi politici verso decisioni di tipo federale⁸.

E in effetti, come sottolineato da Richard Corbett il Parlamento europeo avrebbe avviato, tra il 1987 e il 1989, una campagna per un ulteriore processo di riforma, adottando una serie di rapporti volta a evidenziare le carenze dell'ordinamento costituzionale comunitario⁹.

In quella prospettiva, l'Assemblea di Strasburgo dichiarava la sua volontà di continuare l'«azione nello spirito del Trattato dell'Unione» per «giungere alla realizzazione di una vera e propria Unione europea», impegnando la Commissione istituzionale «a proseguire i contatti con i Parlamenti nazionali» e a elaborare «utili riforme da sottoporre ai cittadini europei in occasione delle elezioni del 1989»¹⁰.

La soluzione in merito ai possibili strumenti da utilizzare veniva suggerita da Altiero Spinelli che, nel febbraio del 1986, elaborava un vero e proprio testamento politico per il Parlamento europeo.

Tracciando le linee principali della nuova strategia, illustrando un possibile iter democratico che ne permettesse la realizzazione, egli invitava i governi ad affidare un mandato costituente all'Assemblea europea già nel 1989 (anno delle terze consultazioni comunitarie), così che questa avrebbe potuto approntare un nuovo trattato, un progetto di

⁸ Cfr. *Discours de M. Altiero Spinelli devant la Commission des Affaires institutionnelles* (4 février 1986), in HAEU, PVD, fasc. 35 *Intergroupe fédéraliste du PE* (= 35).

⁹ Si vedano al riguardo: il rapporto del deputato Michel Toussaint sul deficit democratico, quello di Carlo Alberto Graziani sulle prime applicazioni dell'Atto unico, il rapporto redatto da Fred Catherwood sui costi della non-Europa, quello elaborato da Karel De Gucht sui diritti fondamentali. Per un approfondimento, si veda Corbett, *Impact of the "Spinelli draft Treaty"*, cit., pp. 299-306.

¹⁰ Si vedano, a riguardo, i paragrafi 4 e 7 di quella risoluzione. Il primo recitava: «sfrutterà fino in fondo le possibilità offerte dall'Atto unico se verrà ratificato e incarica la sua commissione politica di vegliarvi; ribadisce che proseguirà la sua lotta nello spirito del suo progetto di Trattato di Unione per pervenire alla creazione di una vera unione politica ed economica tra gli Stati della Comunità ed eventualmente alla definizione delle relazioni da intrattenere tra questa Unione e gli Stati membri che ne saranno disposti a compiere tale passo ulteriori»; nel par.7 si legge: «incarica la sua commissione per gli affari istituzionali di proseguire i contatti con i parlamenti degli Stati onde consentirle di tener conto delle loro posizioni e osservazioni, di redigere entro il 1° gennaio 1988 un bilancio dei risultati di insieme ottenuti dall'applicazione dell'Atto unico, allo scopo di preparare, in tempo utile, delle proposte di riforma da sottoporre ai cittadini nelle elezioni del 1989». La risoluzione sulle posizioni del Parlamento europeo sull'Atto Unico Europeo (16 e 17 dicembre 1985) si legge in Ap, Cd, XI legislatura, Doc. XII, n. 135. Sul punto, inoltre, si veda Kaiser, *Towards a European Constitution? The European Parliament*, cit., pp. 95-97.

costituzione da trasmettere agli Stati per la ratifica senza che vi fosse la mediazione di una conferenza diplomatica.

Per raggiungere quell'obiettivo, la Commissione affari istituzionali, secondo Spinelli, avrebbe dovuto redigere un mandato in cui sarebbero stati indicati gli elementi essenziali dell'Unione, le procedure da seguire per l'entrata in vigore del nuovo trattato e l'invito ai governi e ai parlamenti nazionali a indire un referendum consultivo per chiedere ai loro cittadini di affidare al Parlamento europeo un mandato costituente¹¹, escludendo quanto sancito nell'art. 236 del Trattato CEE.

Su posizioni analoghe si collocavano anche altri deputati: durante la seduta della *Cai* del 4 febbraio 1986, il belga Fernand Herman affermava di voler «continuare la battaglia»¹² guidata da un Parlamento europeo provvisto di mandato costituente.

Una strada percorribile anche secondo l'italiana Cassanmagnago Cerretti che aveva posto l'accento sul necessario apporto di esperti giuristi per la buona riuscita del referendum.

Hans Nord – convinto che il Parlamento dovesse prepararsi al «prossimo round»¹³ – aveva suggerito di sfruttare il malcontento delle forze politiche, generato dai limiti dell'Atto unico, per avviare la nuova strategia.

Sull'idea di costituente nutriva alcune perplessità il britannico Prag data la ferma opposizione a quei temi del Regno Unito¹⁴.

Preoccupazione era espressa anche dal ministro italiano Giulio Andreotti che, nell'aprile del 1986, in una lettera inviata a Spinelli, aveva manifestato alcune esitazioni circa quel progetto che definiva ambizioso:

Come sai tutte le forze politiche italiane condividono la delusione per i magri risultati ottenuti con la Conferenza intergovernativa e pertanto hanno impegnato il Governo a continuare ad operare, nello spirito del progetto di Trattato del Parlamento europeo [...] affinché il discorso sulla Riforma Istituzionale della Comunità non venga lasciato cadere. Circa gli obiettivi di fondo che la Commissione Istituzionale si ripropone e in particolare la convocazione di una Costituente Europea nella veste del Parlamento italiano non mancheranno di dare il loro appoggio politico e di principio. Mi sembra però, sinceramente, che tale obiettivo sia piuttosto ambizioso rispetto alle reali

¹¹ La nota di Altiero Spinelli sulla nuova strategia per il Parlamento europeo si legge in *Appendice*, pp. 355-358 (Documento n. 1).

¹² *Resoconto degli interventi alla riunione della Commissione istituzionale del 4 e 5 febbraio 1986*, in HAEU, PVD, fasc. 6, *Assistant parlementaire d'Altiero Spinelli*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

possibilità di azione che ci offre l'attuale panorama delle forze politiche impegnate in campo europeo¹⁵.

Andreotti suggeriva un «obiettivo di ricaduta»¹⁶ rappresentato dal «conferimento al Parlamento europeo di un reale potere di codecisione per una serie di materie di natura legislativa»¹⁷.

La strategia tratteggiata da Spinelli veniva ripresa dal democratico cristiano Herman cui era stato affidato, nel corso delle sedute della *Cai*, il compito di analizzare quel delicato tema.

Gli elementi fondamentali indicati nel corposo rapporto del deputato belga facevano riferimento al necessario coinvolgimento – nel passaggio dall'Atto unico all'Unione europea – delle istituzioni che «représent la légitimité démocratique aux niveaux national et européen»¹⁸ e all'indispensabile sostegno dell'opinione pubblica e delle forze espressive della società.

La définition des bases constitutives de l'Union ne peut se faire qu'à partir d'un accord entre les principales forces politiques européennes dont les représentants au Parlement européen ont réussi à trouver des positions convergentes lors de la préparation du projet de Traité de 1984¹⁹.

Per questo motivo, Herman indicava tra le soluzioni più adeguate quella di affidare all'Assemblea di Strasburgo la «mission de rédiger ce projet d'Union européenne»²⁰ ispirato al Progetto Spinelli, in collaborazione con il Consiglio e le «diverses forces expressives des Etats membres»²¹.

Spettava, dunque, alla Commissione istituzionale dell'Assise europea intraprendere tutte le « actions nécessaires pour que soit menée à bien cette nouvelle stratégie, notamment celles visant à éveiller davantage dans l'opinion publique la conscience de la nécessité et de l'urgence de construire l'Union européenne »²².

¹⁵ Lettera di Giulio Andreotti, ministro degli Affari Esteri ad Altiero Spinelli, deputato del Parlamento europeo (Roma, 23 aprile 1986), in HAEU, PVD, fasc. 6. Il tema della riforma istituzionale era rimasto un obiettivo del governo italiano dopo la battuta d'arresto dell'Atto Unico Europeo, sul punto si veda Neri Gualdesi, *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta: tra ambizione e marginalità*, in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, cit., pp. 79-108; Guerrieri, *Il contributo degli europarlamentari italiani*, cit.; M. Neri Gualdesi, *L'Italia e la CE*, cit.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Cai*, Document de travail sur les éléments fondamentaux de la nouvelle stratégie du Parlement européen pour réaliser l'Union européenne, PE109.109 déf. Il documento è conservato in HAEU, PVD, fasc. 36 Intergroupe fédéraliste du PE (= 36).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

A partire da quel documento, la *Cai* avrebbe elaborato diverse riflessioni sul tema come si evince dal rapporto redatto dal deputato spagnolo Carlos Bru Puron recante *les modalités d'une consultation des citoyens européens concernant l'Union politique*.

Con lo scopo di studiare tutte le possibilità volte all'organizzazione di un referendum europeo che conferisse all'Assemblea di Strasburgo un ruolo più importante nella struttura comunitaria, il socialista Bru Puron svolgeva alcune considerazioni, analizzando le ragioni e l'impatto di quell'esercizio democratico:

Les circonstances qui conduisent généralement une Nation à recourir à la consultation populaire pour décider de la voie à suivre pour une réforme constitutionnelle, peuvent être diverses: ou une grave faillite du système la France après la seconde guerre mondiale où la question posée était de savoir qui devait entreprendre la réforme, c'est-à-dire si l'Assemblée serait constituante; ou une situation antérieure non démocratique. L'Espagne après le franquisme lorsque la loi de réforme politique a donné lieu à un référendum qui a permis ultérieurement le déroulement d'élections générales. Autre condition semblable à celles citées précédemment : celle de l'émergence de nouvelles communautés politiques dont la structure institutionnelle est logiquement inexistante ou insuffisante quand elle se fait par étapes. Et ce mouvement peut s'exercer soit vers le bas, comme c'est le cas de la décentralisation autonome, exemple l'Espagne où les statuts des communautés autonomes ont été soumis à référendum, soit vers le haut, comme c'est le cas de la Communauté européenne, de ce qui sera la future Union européenne²³.

Nel caso della Comunità europea si presentava però – secondo il deputato spagnolo – una doppia contraddizione, simbolo dell'inadeguatezza del sistema istituzionale comunitario: da una parte l'avanzamento di una reale forza socioeconomica ostacolata da insufficienti forme politiche; dall'altra l'accrescimento di una coscienza popolare di appartenenza a una comunità che non possedeva il diritto di «prononcer sue le mandat des représentants qu'elle a élus»²⁴.

L'idea di indire un referendum veniva sostenuta dal deputato spagnolo non solo da un punto di vista teorico ma anche attraverso il ricorso, ad esempio, alla dichiarazione di Charles de Gaulle del 25 settembre 1949 (pronunciatosi in favore di un referendum solenne di tutti gli Europei) e alla proposta formulata nel 1960 dal Movimento europeo tedesco *Europa-Union* redatta per coinvolgere i cittadini nella scelta dell'ordinamento comunitario²⁵.

²³ *Cai, Document de travail sur les modalités d'une consultation des citoyens européens concernant l'Union politique européenne* (Carlos Bru Puron), PE111. 338/rév, in HAEU, PVD, fasc. 6.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ivi*, p. 7.

Nel corposo documento venivano, inoltre, analizzati i fondamenti costituzionali e giuridici e le pratiche referendarie dei Paesi membri perché si concretizzasse l'esercizio politico di un mandato costituente²⁶. Un'attenta analisi del panorama giuridico europeo²⁷ che avrebbe confermato, infine, nonostante i limiti imposti dalle tradizioni costituzionali di alcuni Paesi, la possibilità di convocare un referendum di indirizzo:

Les obstacles politiques internes à cette forme d'expression démocratique doivent être surmontés par la déclaration expresse que le référendum porte exclusivement sur la construction communautaire²⁸.

Sebbene si trattasse di una semplice un'indicazione per il futuro, una cospicua partecipazione dei Paesi membri (anche se non di tutti), in linea con quanto già predisposto nel noto e controverso art. 82 del Progetto di Trattato del 1984, avrebbe rappresentato, secondo il socialista spagnolo, un «donnée politique difficilement contournable, susceptible d'entraîner un retournement de la situation»²⁹.

L'azione immaginata da Altiero Spinelli, che si spegneva il 23 maggio 1986, e quanto predisposto all'interno della Commissione istituzionale per la realizzazione dell'Unione europea rendevano indispensabile incentivare i gruppi politici e rafforzare legami più

²⁶ Il documento in questione, nella parte relativa alle pratiche referendarie degli Stati membri, recitava: «conformément aux dispositions du droit constitutionnel des différentes législations, on distingue: Le référendum constitutionnel (il apparaît dans les textes constitutionnels au Danemark, en Espagne, en France, en Irlande et en Italie); Le référendum territorial (on le trouve dans trois Etats non unitaires de la Communauté, à savoir la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et L'Espagne; ce type de référendum n'est pas prévu dans les deux autres qui sont la Belgique et Le Royaume-Uni); Le référendum consultatif (existe en Espagne, en Grèce et au Luxembourg); Le référendum à caractère contraignant (au Danemark, en France et en Irlande); Le référendum abrogatif (en Italie)» (ivi, p. 8).

²⁷ Sulla fattibilità del referendum si legge: «Etats dans lesquels, malgré certains problèmes, l'organisation d'un référendum serait possible en première analyse: le Danemark tant la législation (article 20 alinéa 2 de la Constitution), que la pratique montrent qu'il n'y a pas d'obstacles juridiques. Etant donné le thème du référendum et la faible majorité obtenue (56,2 %) en faveur de l'approbation de l'Acte unique lors du référendum de février 1986, la difficulté pratique qui se poserait serait l'organisation même du référendum ou ultérieurement, l'obtention d'une réponse positive à la question posée lors de la consultation. En Italie: jusqu'à présent, le type de référendums qui ont eu lieu ne correspond pas à ce qui est proposé ici, quoiqu'il pourrait entrer dans le cadre de l'article 87 comme fonction du Président de la République. En Irlande l'article 29 alinéa 3 modifié par référendum ("3ème amendement") a permis à l'Irlande de s'intégrer pleinement dans les trois communautés et d'adapter en conséquence les lois approuvées, les actes exécutés ou les mesures adoptées par l'Etat pour se conformer aux obligations communautaires: il y a donc toute une série de circonstances favorables à l'organisation d'un tel référendum: législation, facilité de réforme constitutionnelle et pratique fréquente. En Espagne: il existe aussi bien une législation qui l'autorise (article 92 de la Constitution) qu'une pratique référendaire, notamment en ce qui concerne Les organisations internationales comme le référendum sur le maintien dont la pratique est nulle ou quasi nulle: la Grèce et le Luxembourg. c) Etats dont la Constitution ne prévoit pas cette procédure et dans lesquels la pratique est nulle: Pays-Bas, RFA et Portugal ou quasi nulle: Belgique. Le Royaume-Uni qui, faute de Constitution écrite, se fonde essentiellement sur le droit coutumier mérite un traitement spécifique, puisque, bien que le référendum n'ait jamais été prévu dans la tradition britannique, il y a eu depuis 1894 quatre tentatives d'organisation de référendums ainsi qu'en 1975 une consultation sur le maintien dans la CEE et qu'à travers La participation à ce référendum et ses résultats, on peut constater l'acceptation populaire de cette procédure dans le pays» (ivi, p. 9).

²⁸ Ivi, p. 10.

²⁹ *Ibidem*.

solidi fra quei deputati che, al di là delle differenze ideologiche, il federalista romano chiamava innovatori³⁰.

Già nel 1985, infatti, il leader dei Coccodrilli, in una lettera inviata ai colleghi aveva immaginato la costituzione all'interno del Parlamento europeo di un nuovo Intergruppo che si ponesse in continuità con il vecchio *Club* del Coccodrillo, fondato nel 1980:

Le Parlement européen a le devoir de reprendre le drapeau de l'Union que les ministres et leurs fonctionnaires sont en train de laisser distraitemment tomber. En se souvenant du rôle que le Club Crocodile a joué dans la législature passée, plusieurs collègues m'ont proposé de le reconstituer en vue de contribuer à définir la stratégie du Parlement dans les circonstances actuelles³¹.

2. *La nascita dell'Intergruppo federalista e la Declaration politique: principi e obiettivi istituzionali*

Se analizziamo con attenzione gli sviluppi successivi al *Club del Coccodrillo*, emerge chiaramente la volontà di alcuni federalisti di raccogliere il messaggio e l'eredità politica lasciata da Altiero Spinelli: un processo graduale che aveva comportato la formazione di movimenti, di entità che avrebbero rivendicato il proprio impegno nel proseguire l'opera iniziata dal federalista italiano.

Già in una lettera datata 30 aprile 1986, gli autori (Altiero Spinelli, Jean Paul Jacqué, Carlo Ripa di Meana, Emanuele Gazzo, Werner Maihofer, Jean Victor Louis) avevano ipotizzato una nuova iniziativa sul modello del *Coccodrillo* volta al «dégager à moyen terme le consensus majoritaire de l'Assemblée en temps utile pour les élections de 1989»³², giacché era indispensabile «la contribution des femmes e des hommes qui, seuls, représentent la légitimité démocratique at niveau européen», indipendentemente dalla loro appartenenza ideologica.

Poco dopo la morte di Spinelli, Gazzo, direttore di *Agence Europe*, proponeva, infatti, la formazione di un comitato d'azione per continuare la “battaglia” spinelliana in vista della realizzazione dell'Unione europea.

Il gruppo promotore – come testimonia la *Nota sul Comitato d'Altiero Spinelli per l'Unione europea* – era formato da diverse personalità del mondo politico e accademico: i già ricordati Ripa di Meana, Jacqué, Maihofer e Louis si aggiungevano Siegbert Alber,

³⁰ Cfr. P. V. Dastoli, *Una preziosa eredità*, in «Il Moderno», sn. data, p. 60. Una copia di quel testo è conservata in HAEU, PVD, fasc. 6.

³¹ *Lettera di Altiero Spinelli* (29 ottobre 1985), in HAEU, PVD, fasc. 33.

³² Si tratta di una lettera che i sei avevano inviato per riunire, in occasione di un seminario, personalità del mondo politico, economico e culturale per riflettere sui problemi dell'Unità politica dell'Europa; La lettera è custodita in HAEU, PVD, 5. Per una lettura integrale cfr. *Appendice*, pp. 358-360 (Documento n. 2).

George Weidenfeld, Karl-Heinz Hoffman, Ursula Hirschmann, Otto Albert Hirschman, Maurice Faure, Michael Albert, Pierre Pflimin, Jean Elleinstein e John Pinder³³.

Solo il 14 luglio 1986, però, veniva ufficialmente definita la struttura effettiva del comitato, composto da cinquanta personalità che avevano firmato la dichiarazione politica alla base del nuovo movimento transnazionale³⁴.

Accanto al comitato, la cui struttura amministrativa poggiava sulla *Crocodile s.p.r.l* (fondata nel 1980 da Spinelli, Ippolito e Dastoli) doveva costituirsi un *Club del Coccodrillo* o *Club Altiero Spinelli* all'interno del quale si sarebbero riuniti tutti coloro che, non pur non presenti nel comitato, intendevano, comunque, portare avanti l'azione per l'Unione europea³⁵.

Occorre, tuttavia, sottolineare che il vero erede di quel *Club*, all'interno del Parlamento europeo sarebbe stato rappresentato dall'Intergruppo federalista per l'Unione europea.

Il 9 luglio 1986, infatti, su iniziativa di cinque eurodeputati, Fernand Herman, Klaus Hänsch, Felice Ippolito, William Newton Dunn, Rosario Romeo, e di Pier Virgilio Dastoli, veniva proposta la costituzione di un Intergruppo «conformemente allo spirito ed al metodo di lavoro del *Club del Coccodrillo*»³⁶. La scelta della data non era casuale dal momento che ricordava quella della famosa cena al ristorante lussemburghese durante la quale si era formato il primo nucleo del *Club del Coccodrillo*.

Rivolgendosi ai loro colleghi, i cinque parlamentari spiegavano, le ragioni alla base di quella iniziativa che aveva, come comune denominatore, «l'urgence que l'Europe soit gouvernée et qu'elle le soit démocratiquement»³⁷.

Ancora una volta, dunque, coloro che sollevano chiamarsi “innovatori”, richiamavano all'azione tutti i componenti del Parlamento eletto affinché, con «coraggio e lungimiranza»³⁸, riprendessero il cammino per la costruzione dell'Unione europea e

³³ Sul punto cfr. *Nota sul Comitato d'Altiero Spinelli per l'Unione europea (PVD/9/86)*, in HAEU, PVD, fasc. 6.

³⁴ Al Comitato avevano aderito i deputati e senatori Leopoldo Elia, Giorgio Ruffolo, Mario Didò, Felice Ippolito, Sergio Segre, Guido Fanti, Marco Pannella, Pietro Adonnino, Mauro Ferri, Paolo Barbi, Pierre Pflimlin, Michel Albert, Maurice Faure, Jean Elleinstein, Gaetano Arfè, François Roelants du Vivier, John Pinder; i componenti del Gruppo francese Cassiodore; Ursula Hirschman, Otto Albert Hirschman, Siegebert Alber, alcuni esponenti del MFE e del ME, fra cui Mario Albertini, Luigi Majocchi, Gianpiero Orsello, Bernard Barthalay, alcuni giornalisti come Stefano Guatelli, Gianna Radinconcini, Francesco Mattioli e alcuni funzionari delle istituzioni europee: l'elenco completo degli aderenti si legge in HAEU, PVD, fasc. 5.

³⁵ *Nota sul futuro del Comitato d'azione Altiero Spinelli*, in HAEU, PVD, fasc. 6.

³⁶ *L'Intergruppo federalista del Parlamento europeo*, in «Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo», n. speciale, marzo 1991, p. 14.

³⁷ *Initiative pour la constitution d'un "intergroupe fédéraliste" à l'instar du Club du Crocodile* (Strasbourg, 9 juillet 1986). La lettera in questione, custodita in HAEU, PVD, fasc. 5, si legge in *Appendice*, p. 360 (Documento n. 3).

³⁸ *Ibidem*.

contribuissero a perseguire la strategia politica indicata da Altiero Spinelli e dai suoi sostenitori.

I motivi di quella scelta, che avevano reso «urgente e necessaria un'iniziativa parlamentare, per consolidare e rendere permanenti i legami fra tutti gli innovatori presenti in Parlamento»³⁹ venivano ricordati dallo stesso Dastoli in un documento sull'azione per l'Unione europea, redatto in occasione di un congresso del Movimento federalista e illustrati in una lettera inviata a tutti i membri dell'Assemblea europea per sollecitare una vasta partecipazione al nuovo movimento transnazionale⁴⁰.

All'incontro costitutivo dell'Intergruppo che si teneva il 10 settembre 1986, erano stati invitati i deputati di differenti gruppi politici e diverse nazionalità. Del PPE partecipavano, fra gli altri, Jochen van Aerssen, Siegbert Alber, Otto Bardong, Bouke Beumer, Leopoldo Calvo Sotelo, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Vittorino Chiusano, Mark Clinton, Efthimios Christodoulou, Juann Gangoiti Llaguno, Giovanni Giavazzi, Francisco Lucas Pires, Jacques Mallet, Andoni Monforte Arregui, Gustavo Selva, Ernest Mühlen, Karl von Wogau, mentre tra i socialisti figuravano Victor Arbeloa Muru, Alfons Boesmans, Jesùs Cabezon Alonso, Karel De Gucht, Mario Didò, José Manuel Duarte Cendan, Ernest Glinne, Ien van den Heuvel, Marie Noëlle Lienemann, Anne Marie Lizin, Vincenzo Mattina, Willi Rothley, Horst Seefeld, Hans Seeler, Jiří

³⁹ La citazione è tratta da *Relazione di Pier Virgilio Dastoli, membro della DN del Movimento federalista Europeo e segretario dell'Intergruppo federalista al Parlamento europeo*, cit.

⁴⁰ Così recitava la lettera: «Dear member, I am writing to invite you to the European Parliament. I would be most grateful if you could join the Federalist Intergroup of complete the membership form which I enclose. During the third legislature the build on its work in the previous parliaments. To this end it Federalist Intergroup must seeks the support of its reelected members (80 out of 159 former members of the group) and deputies. also seeks the commitment of new the roots of the intergroup can be traced back to the formation of the "Crocodile Club" by nine members of the Parliament on July 9th 1980. The formation of this group was inspired by Altiero Spinelli. It had as its objective, the achievement of European Union through the work of the only democratic representative body at European level the European Parliament. The work of the Crocodile Club lead to the establishment of an institutional committee with the task of drafting a Treaty of European Union. This text was adopted by an absolute majority of MEPS on the 14th February 1984. It gained the support of various national parliaments, heads of state and governments, political parties and social organizations. Despite support from the majority of the Dooge committee for both the spirit and methods outlined in the draft treaty, it was ignored by the Member States until they decided to enter into negotiations at diplomatic level which were constrained by the principle of unanimity. Single Act, though the Act failed to deal with many of the concrete issues raised in the Parliaments draft treaty, most notably the existence of a democratic deficit at European level. The result of the European Parliaments pressure was the Following the death of Altiero Spinelli and six years after the establishment of the Crocodile Club, 160 MEPS, decided to establish "THE FEDERALIST INTERGROUP FOR EUROPEAN UNION" having as its objective the political unification of Europe. The move from a common market to economic and monetary union is the priority objective of the Single Act. It has reinforced the need for a European authority responsible to a European Parliament. Once again it is accessary to give a push towards European Union. As the Federalist Intergroup stated before the third Euro elections "the mandate to draft & Treaty of European Union fortification by national parliaments must be given to the European Parliament by Member States". I hope to see you at meetings of the group and thank you for returning the membership fore» (P.V. Dastoli, *To all members of the European parliament*); in allegato al documento si trova il modulo di adesione distribuito tra i parlamentari (*Membership form for the Intergroup*); la lettera e il modulo sono conservati in HAEU, PVD, fasc. 33.

Pelikán, Goerges Sutra de Germa, Carlo Tognoli, Heinz Oscar Vetter, Marijke van Hemeldonck. Del Gruppo liberale e democratico e di quello comunista prendevano parte al primo incontro, rispettivamente, Gijs De Vries, Mario Di Bartolomei, Jaw Gawronski, Sergio Pininfarina, Florus Wijsenbeek, Michel Toussaint, Anne André e Aldo Bonaccini, Guido Fanti, Konstantinos Filinis, Carlo Alberto Graziani, Sergio Segre, Vera Squarcialupi, Maurizio Valenzi. Tra i partecipanti, inoltre, c'erano anche il conservatore Derek Prag, l'esponente del gruppo RDE Jacqueline Thome-Patenôtre, François Roelants du Vivier dell'ARC e Marco Pannella dei Non Iscritti⁴¹.

Durante quella riunione, particolarmente efficace risultava il discorso pronunciato dal comunista Felice Ippolito, il quale tornava a soffermarsi sul perché di quella iniziativa:

Nous avons pris cette initiative parce que nous sommes convaincus que l'union politique et économique de l'Europe demeure nécessaire, même après la Conférence de Luxembourg qui, conduite sous la contrainte de l'unanimité des Douze, ne pouvait atteindre un résultat différent de l'Acte Unique, une souris accouchée par la montagne de la négociation entre les diplomaties nationales (elles sont, entre parenthèses, nos pires ennemies !).

Nous avons pris cette initiative parce que les expériences que nous avons vécu après l'adoption de l'Acte Unique a souligné dramatiquement la nécessité et l'urgence de l'Union : il suffit de rappeler l'accident nucléaire de Tchernobyl, la crise en Moyen Orient, la politique monétaire, les rapports Est-Ouest, le drame de l'apartheid en Afrique du Sud. En même temps, l'absence honteuse d'une voix unique de l'Europe a confirmé l'urgence et la nécessité de l'unité et, il faut le dire avec clarté, la nécessité que l'Europe soit gouvernée et qu'elle le soit démocratiquement. Ce qui s'est passé lundi et mardi à Bruxelles au Conseil de budgets est la dernière épreuve que le Parlement européen doit relancer sa lutte pour l'union et qu'il doit le faire sans attendre trop longtemps. Nous avons pris cette initiative parce que nous sommes convaincus que l'action pour la réalisation de l'Union ne peut venir, encore une fois, que par le seul organe qui représente la légitimité démocratique au niveau européen, le Parlement qui a été capable de trouver le compromis plus adéquat parmi les différentes forces politiques européennes, en élaborant et en adoptant le projet du 14 février 1984.

Nous avons pris cette initiative parce que nous sommes convaincus que l'action pour l'union européenne doit être relancée en suivant la même méthode, démocratique et parlementaire, suivie par le premier Parlement élu: c'est pour cette raison que nous vous proposerons, parmi les premières actions concrètes à faire, de travailler dans nos groupes politiques respectifs pour qu'il soit confirmé à la commission institutionnelle le rôle d'élaboration de la nouvelle stratégie à mener en vue des élections de 1989.

Pour rendre plus forte l'action des innovateurs de l'Assemblée, qui sont présents dans tous les groupes, et pour rendre stables et solides les relations entre eux pendant cette nouvelle phase de notre lutte qui va commencer, nous proposons donc de constituer un intergroupe de députés, à l'instar et en continuité avec le Club Crocodile et avec la bataille que Altiero Spinelli a menée pendant toute sa vie; un inter- groupe qui devrait s'appeler

⁴¹ L'informazione è tratta da *Lettera di convocazione - Réunion constitutive d'un intergroupe fédéraliste* (Bruxelles, 4 septembre 1986), in HAEU, PVD, 6.

“fédéraliste” pour lier son nom aussi aux idéaux d’unité démocratique de l’Europe qui nous unissent⁴².

Sulla scelta del nome, in effetti, si apriva un acceso dibattito, come avrebbero ricordato Roberto Viezzi e Gianfranco dell’Alba in un servizio mandato in onda su *Radio Radicale* l’11 settembre 1986.

In quell’occasione, Viezzi, inviato speciale a Strasburgo, raccontava delle «prime avvisaglie», manifestate dai deputati Jacques Mallet e George Sutra de Germa durante la riunione costitutiva, giacché, pur essendo stato già utilizzato nella lettera di convocazione, il termine federalista continuava a destare perplessità⁴³.

Nello specifico, le principali remore giungevano dall’area francese gollista, socialista e liberale e da alcuni socialdemocratici tedeschi che proponevano nomi più generici come “Intergruppo per l’Europa” o ricorrevano alla precedente dizione di “Club del Coccodrillo”⁴⁴.

La soluzione, infine, veniva proposta dal radicale Pannella che, «facendo contare coloro che erano veramente per proseguire, sin dalla sua fondazione, l’opera di Altiero su coloro che invece facevano annegare l’iniziativa attraverso la modifica del nome»⁴⁵, imponeva la dizione di *intergruppo federalista* cui si aggiungeva la frase *per l’Unione europea*. Una scelta accolta, in conclusione, anche da coloro che inizialmente avevano tentato di sminuire l’azione del nuovo soggetto politico.

Quanto agli obiettivi fissati, Ippolito richiamava l’attenzione su alcuni aspetti quali, ad esempio, un attento lavoro nei rispettivi gruppi politici per sostenere la nuova strategia della *Cai*; l’importanza di mobilitare le organizzazioni federaliste radicate nella società per una più ampia partecipazione dell’opinione pubblica; la costruzione di un rapporto sinergico con le autorità nazionali, individuando nella formazione di intergruppi simili nei diversi parlamenti nazionali un ottimo punto di partenza; e, infine, la promozione di un’azione coordinata con altre realtà, come quella rappresentata dal *Comitato d’azione Altiero Spinelli*⁴⁶.

A tal proposito, già nello scambio epistolare intercorso tra il socialista Ripa di Meana e Pier Virgilio Dastoli, si era ipotizzata un «sorta di stretta alleanza intergruppo-comitato,

⁴² *Réunion constitutive: introduction de M. Felice Ippolito*, in HAEU, PVD, fasc. 33.

⁴³ L’informazione è tratta da P. V. Dastoli, *Al Parlamento europeo costituito l’Intergruppo federalista per l’Unione europea*, in «L’Unità europea», anno XIII-150-1, agosto-settembre 1986, p. 1, p. 9.

⁴⁴ Cfr. R. Viezzi, *Parlamento europeo: costituito l’intergruppo federalista*, in «Radio Radicale», 11 settembre 1986. L’intervista è consultabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/14846/parlamento-europeo-costituito-lintergruppo-federalista>.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Réunion constitutive: introduction de M. Felice Ippolito*, cit; Sul tema si veda, inoltre, *European Union: Federalist Intergroup is set up in the EP*, in «Agence Europe», Thursday 11 September 1986, Luxembourg-Bruxelles», p. 3.

trasformando quest'ultimo in una specie di governo europeo-ombra, legittimato dall'intergruppo»⁴⁷, una sorta di «shadow- cabinet europeo»⁴⁸.

Un'idea avanzata da Rosario Romeo che il federalista Dastoli, in una lettera datata 14 novembre 1986 indirizzata a Ripa di Meana, suggeriva di presentare al ministro degli esteri Andreotti per «sondare il suo interesse»⁴⁹

Da ultimo, Ippolito tracciava alcuni punti relativi alla struttura e al metodo di lavoro del nuovo Intergruppo suggerendo la stesura di un regolamento, la creazione di una segreteria (affidata a Dastoli) e la formazione di un comitato di coordinamento bilanciato per gruppi politici e nazionalità.

Accogliendo la proposta di Ippolito, l'Intergruppo, a differenza del precedente Club, si dotava di un regolamento, redatto su indicazione del comitato promotore. Ai sensi di quel testo esso risultava così strutturato: un'Assemblea (composta da tutti i membri, definiva gli orientamenti politici da seguire), un Ufficio di presidenza (che avrebbe dovuto occuparsi della burocrazia dell'Intergruppo), un Presidente (designato tra i membri del Bureau ogni mese) e il Segretario (che manteneva l'incarico per un anno)⁵⁰.

Nel regolamento, inoltre, venivano descritte le modalità di elezione dei vari organi e le disposizioni finanziarie che definivano la quota annuale in 50 ecu che i membri erano chiamati a versare⁵¹.

Sulla struttura dell'Intergruppo si era soffermato il Comitato promotore, riunito in modalità ristretta il 21 ottobre 1986, il quale decideva di studiare la composizione di un Bureau provvisorio (nominato entro il mese di novembre) composto da Hänsch, Ippolito, Newton Dunn, Romeo, Herman e altri sei membri suggeriti dagli stessi e successivamente eletti dall'Assemblea.

In linea con quanto affermato da Ippolito circa l'importanza di coinvolgere tutti i gruppi presenti in Parlamento, i nomi rappresentavano le diverse voci politiche dell'Assemblea europea: Joerge Campinos, Carlos Bru Puron e Georges Sutra de Germa

⁴⁷ Così la *Lettera di Pier Virgilio Dastoli a Carlo Ripa di Meana* (Bruxelles, 11 settembre 1986), in HAEU, PVD, fasc.1 *Personalità*.

⁴⁸ *Nota sul futuro del Comitato d'azione Altiero Spinelli*, cit.

⁴⁹ Così Dastoli a Ripa di Meana: «In vista dell'incontro di domani a Roma con Andreotti [...] se ritieni sia opportuno, potresti sondare l'interesse di Andreotti all'idea avanzata da Romeo e per la quale potremmo mobilitare sia l'intergruppo che il Comitato Spinelli, dell'istituzione di un governo ombra a livello europeo»: *Lettera di Pier Virgilio Dastoli a Carlo Ripa di Meana* (14 novembre 1986), in HAEU, PVD, fasc. 2.

⁵⁰ *Regolamento dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea*, cap. III, artt. 5-10. Il documento è custodito in HAEU, PVD, fasc. 33.

⁵¹ *Regolamento dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea*, cit., cap. IV, art. 13 (disposizioni finanziarie), cit.

per i socialisti, Andoni Monforte Arregui per il PPE, Roelants du Vivier per il Gruppo ARC ed Emma Bonino per i Non Iscritti⁵².

Al di là di ogni riferimento puramente tecnico sulla struttura, occorre sottolineare il tentativo condotto dall'Intergruppo, rispetto al vecchio *Cocodrillo*, di costruire all'interno della cornice istituzionale del Parlamento europeo un soggetto più solido e concretamente più riconosciuto.

In questa prospettiva, infatti, una testimonianza importante proviene dalla documentazione d'archivio che attesta l'impegno di alcuni componenti per il riconoscimento formale dell'Intergruppo da parte dell'Assemblea di Strasburgo giacché in tal modo esso avrebbe beneficiato di strutture amministrative e tecniche (interpreti, sale riunioni) per la propria attività.

È quanto emerge, ad esempio, dalla discussione del *Bureau élargi* del Parlamento europeo del 16 gennaio 1987.

Il perno centrale della discussione risiedeva nel riconoscimento ufficiale del nuovo Intergruppo e nella possibilità che i costi materiali di quell'«operation»⁵³ fossero sostenuti dall'Assemblea stessa e svincolati dai diversi gruppi politici.

Sul tema, introdotto dal segretario generale Enrico Vinci, si soffermava Rudi Arndt, presidente dei gruppi politici in Parlamento europeo, che spiegava l'impossibilità di quella operazione affermando che le attività dell'Intergruppo non potevano che essere sostenute dai gruppi politici⁵⁴. Di contro, la democristiana Cassanmagnago Cerretti spiegava la natura di quel problema definendolo politico:

N'oublions pas que la volonté politique d'un seul groupe ne doit pas prévaloir. Nous sommes tous pour l'Europe ou alors nous allons dire que nous dépendons du parti socialiste, du parti communiste ou du PPE. C'est un problème qui ne concerne pas un seul groupe, c'est un problème qui concerne toute l'Institution⁵⁵.

⁵² Réunion du Comité Promoteur ce l'Intergroupe fédéraliste au PE (21 octobre 1986), in HAEU, PVD, fasc. 34 *Intergroupe fédéraliste du PE* (= 34). In conclusione, il Bureau provvisorio in carica fino al 21 gennaio 1987, sarebbe stato composto dai deputati: Klaus Hänsch, Fernand Herman, Felice Ippolito, William Newton Dunn, Rosario Romeo, Emma Bonino, Siegbert Alber, Jorge Campinos, Andoni Monforte Arregui, François Roelants du Vivier, George Sutra de Germa; l'informazione è tratta da *Intergroupe fédéraliste pour l'Union européenne* (= IfUe), sn. titolo, sn. d., redatto dal segretario Pier Virgilio Dastoli relativo al resoconto della riunione del 22 ottobre 1986: HAEU, PVD, fasc. 33.

⁵³ Così l'aveva definita il deputato comunista Giovanni Cervetti, in *Constitution de l'Intergroupe "fédéraliste. Transcription des interventions sous ce point Bureau élargi du 16 janvier 1987* (Luxembourg, 27 janvier 1987), in HAEU, PVD, fasc. 34.

⁵⁴ Cfr. *Extrait du procès-verbal de la réunion du Bureau élargi du 16 janvier 1987, Constitution de l'Intergroupe fédéraliste pour l'Union européenne (PE 110.782/BUR)*. L'intervento di R. Arndt si legge in *Transcription des interventions sous ce point Bureau élargi du 16 janvier 1987*, p. 1.

⁵⁵ L'intervento di M. L. Cassanmagnago Cerretti si legge *ibidem*.

La questione, tuttavia, non veniva risolta: nel febbraio del 1987, infatti, i deputati dell'Intergruppo firmavano una nuova lettera in cui esprimevano il loro profondo rammarico per il mancato riconoscimento di quel soggetto politico:

Le 16 janvier dernier, le Bureau Elargi s'est limité à prendre acte de la constitution de l'Intergroupe Fédéraliste sans le reconnaître officiellement, suivant l'intervention de M. Arndt en ce sens. Or, le 15 avril 1985, les Présidents des groupes ont délibéré que pour le cas de "intergroupes dont l'intérêt est partagé par 'ensemble les groupes politiques, ces intergroupes peuvent demander et bénéficier de l'infrastructure du Parlement". A la même occasion, ils ont délibéré que l'intergroupe "lus locaux et régionaux" puisse bénéficier d'une telle reconnaissance ou considérons que l'Intergroupe Fédéraliste) rentre à plein titre dans cette catégorie et devrait donc être reconnu officiellement par le Parlement et bénéficier des infrastructures nécessaires. Conformément à votre engagement en ce sens formulé lors de Cela, d'ailleurs votre rencontre en décembre dernier avec les membres de notre intergroupe⁵⁶.

Durante la conferenza stampa del 24 marzo 1987, tenutasi a Roma, la radicale Emma Bonino tornava a ribadire i limiti imposti dal mancato riconoscimento dell'Intergruppo⁵⁷, denunciando l'atteggiamento falsamente europeista di alcuni deputati:

di questo Intergruppo fanno parte più di 160 deputati che sono di tutte le nazioni e quindi nove lingue o dieci [...] questo Intergruppo non ha strutture, nel senso che non ha interpreti, non ha sale, non ha traduttori quindi – come potete immaginare – qualunque riunione dell'Intergruppo è, dal punto di vista organizzativo, complicato. Dal lunedì al mercoledì, quando si riunisce l'Intergruppo, Virgilio e gli altri passano due giorni a supplicare da qualche gruppo una sala, da qualche altro gruppo degli interpreti e tutti i documenti, le traduzioni, ecc... vengono fatti da volontari nei ritagli di tempo. Abbiamo fatto una richiesta formale all'Ufficio di Presidenza, poiché i deputati appartengono a tutti i gruppi, di essere riconosciuti come intergruppo, essendoci un precedente del 1985 in cui il Parlamento ha riconosciuto un "intergruppo degli eletti locali" e a questo intergruppo (che peraltro non si è riunito mai) aveva concesso le strutture [...] Quando si è arrivato a discutere questo all'ufficio di presidenza, i presidenti dei gruppi, capitanati dal socialdemocratico tedesco Arndt, hanno immediatamente svelato la loro vocazione europeista tanto è che non l'hanno riconosciuto [...] non chiediamo una linea di bilancio, bensì di usare le strutture esistenti [...] Credo semplicemente che spaventi molto l'idea di deputati che sfuggono in qualche modo al controllo del proprio gruppo e che quindi rischiano di diventare un nucleo abbastanza sovversivo⁵⁸.

⁵⁶ Documento sn. titolo (Strasbourg, 18 février 1987), in HAEU, PVD, fasc. 35. Sul punto, inoltre, si veda quanto riportato in IfUe, *Foglio di presidenza della riunione del 18 febbraio 1987*, (HAEU, PVD, fasc. 34).

⁵⁷ Per sostenere la causa, l'Intergruppo aveva fornito il documento *Aide-Mémoire sur les délibérations des présidents des Groupes politiques le 15 avril 1985, Strasbourg* (Bruxelles, le 13 mai 1985) all'interno del quale la presidenza riconosceva ufficialmente l'*intergroupe Elus locaux et régionaux* per beneficiare delle strutture tecniche e amministrative. Il documento è custodito in HAEU, PVD, fasc. 33.

⁵⁸ La citazione è tratta dall'intervento pronunciato da Emma Bonino durante la Conferenza *Europa: trentennale dei trattati di Roma (intergruppi federalisti)* (Roma, 24 marzo 1987), organizzata dall'Intergruppo Federalista Europeo presso il Senato della Repubblica e dall'intergruppo federalista

Nell'aprile del 1988, la questione era ancora aperta come testimonia la lettera a firma di Pelikan in cui l'esule cecoslovacco, sottolineando l'ampiezza dell'Intergruppo ormai composto da 160 deputati, tornava a chiedere una maggiore assistenza amministrativa e un vero riconoscimento politico da parte dell'Assemblea:

L'Intergroupe fédéraliste pour L'Union européenne demande d'être officiellement reconnu pour pouvoir utiliser Les structures et les services du Parlement pour ses activités. L'Intergroupe fédéraliste compte à présent 160 députés, venant de tous les secteurs politiques du Parlement et de tous les pays membres. Il lui est pratiquement impossible de travailler au rythme et avec l'intensité nécessaires, car il dépend entièrement des possibilités d'aide et de la bienveillance de L'un ou de l'autre groupe politique. On peut être d'accord ou contre ses buts. La question n'est pas là. Il est grave, très grave, qu'une association parlementaire européenne. Librement constituée par des représentants des peuples européens, qui rassemblent déjà 160 élus du Parlement, se voie privée tant des services que des structures autonomes de travail. Nous avons été élus et nous rendons de nos activités devant notre conscience et devant nos électeurs. Nous appartenons, entièrement et loyalement, en nos groupes politiques. Mais ceci ne peut pas constituer, en aucun cas, un obstacle pour l'obtention des moyens pour exercer les activités autres que celles que le Règlement leur assigne. C'est pourquoi, indépendamment de nos opinions politiques concernant l'Intergroupe Fédéraliste et ses objectifs, en rappelant une position de principe au-dessus de tout calcul partisan, nous vous demandons de reconnaître enfin l'Intergroupe comme une réalité à laquelle l'administration du Parlement doit toute aide et assistance, et que soient prises toutes les dispositions qui en découlent. Il est clair que, si un nombre aussi important de collègues venant de tous les groupes politiques et de tous les pays, opposés à une stratégie et à une action fédéraliste devaient eux aussi se constituer en Intergroupe avec la même force et détermination, nous défendrions pour eux les mêmes droits⁵⁹

Gli obiettivi più importanti perseguiti dall'Intergruppo federalista, la cui azione (come vedremo) avrebbe ricoperto circa tre legislature, dal 1986 fino alla metà degli anni Novanta, si leggono nella *Declaration Politique* elaborata nel corso delle prime riunioni⁶⁰.

Occorre innanzitutto sottolineare la portata di quel manifesto politico che rappresenta al contempo il legame col pensiero e l'azione sviluppata da Spinelli e l'incremento del numero degli "innovatori" all'interno del Parlamento europeo.

Analizzando il *Political Statment* dell'Intergruppo, il primo riferimento è proprio al *Manifesto di Ventotene* e, in particolare, al brano in cui gli autori si richiamavano

europeo presso la Camera dei Deputati. La registrazione è consultabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/64275/europa-trentennale-dei-trattati-di-roma-intergruppi-federalisti>.

⁵⁹ A renvoyer a M. Pier Virgilio Dastoli, in HAEU, PVD, fasc. 33.

⁶⁰ L'informazione è tratta da IfUe, *Procès-verbal de la réunion du 8 octobre 1986* (Bruxelles, le 13 Octobre 1986); IfUe, *Procès-verbal de la réunion du 22 octobre 1986* (Bruxelles, le 3 novembre 1986). I documenti in questione sono custoditi in HAEU, PVD, fasc. 33. Sul tema si veda, inoltre, *European Union: first meeting of EP Federalist Intergroup*, in «Agence Europe», Saturday 11 October 1986, n. 4407, Luxembourg-Bruxelles, p. 4.

all'azione quanti individuavano nella realizzazione dell'unità internazionale il compito centrale della vita politica⁶¹.

A partire dal 1941, gli “innovatori”, perseguendo quell'obiettivo, avrebbero tentato di rendere sempre più labile quella *ligne de démarcation* coinvolgendo quanti desideravano sinceramente adoperarsi per una vera unione politica.

La *Declaration politique* ricordava, quindi, la storia di quegli eurodeputati che all'interno del primo Parlamento eletto sperimentavano, riuniti nel *Crocodile Club*, «des propositions nécessaires pour la réalisation de l'Union européenne»⁶². Un'iniziativa tradottasi nel Progetto di Trattato del 1984, ignorato dalla maggioranza dei governi degli Stati membri.

«La carenza di democrazia riscontrabile a livello comunitario, la mancanza di efficacia del processo decisionale»⁶³, l'esigenza concreta di una «voce comune dell'Europa»⁶⁴ in materia di «disoccupazione, sicurezza, ambiente, cooperazione monetaria, cooperazione con il Terzo Mondo e diritti dell'uomo»⁶⁵ chiamavano alle armi i nuovi innovatori «facendo ancora una volta perno sull'impulso e sull'operato dell'unica rappresentanza democratica esistente a livello comunitario, il Parlamento europeo»⁶⁶.

Era proprio da quest'ultimo, secondo i componenti dell'Intergruppo, che doveva prendere forma un processo democratico che coinvolgesse tutti i cittadini europei attraverso l'elaborazione di una strategia forte – consolidata da un ampio consenso e al di là delle divisioni ideologiche tradizionali – appoggiata da tutte le forze politiche, economiche e sociali e forte del prezioso sostegno dei principali “credenti” e vivaci sostenitori dell'integrazione europea.

Così, sulla base di quelle convinzioni, animati da quello spirito, gli afferenti all'Intergruppo dichiaravano la loro volontà di

agire subito per dotare i [...] popoli di mezzi indispensabili per governarsi, nel rispetto delle loro diversità, nella libertà e nella sicurezza, nella ricerca e nel mantenimento della pace, nella responsabilità comune verso i paesi e i popoli più poveri del mondo⁶⁷.

⁶¹ Il documento *Declaration Politique/Political Statment* ufficiale è custodito in HAEU, PVD, 33. Il testo si legge in *Appendice* pp. 368-369 (Documento n. 5).

⁶² *Declaration Politique*, *ibidem*.

⁶³ La citazione è tratta da *Dichiarazione politica* (in lingua italiana). Il documento in questione è custodito in HAEU, PVD, 33.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

L'opuscolo contenente la *Declaration Politique*, pubblicato in francese e inglese, riportava anche i 153 nomi dei firmatari, nonché membri dell'Intergruppo, elencati in rigoroso ordine alfabetico, senza che vi fosse alcuna distinzione di appartenenza politico-ideologica⁶⁸. Un esercizio – si ricordi – già utilizzato dai membri del *Crocodile Club* all'atto della firma della proposta di risoluzione del 9 luglio 1981.

Come era accaduto per il *Club* del 1980, l'Intergruppo possedeva infatti la specificità di raccogliere attorno a sé eurodeputati provenienti da Paesi e gruppi politici differenti che insieme puntavano a un effettivo avanzamento della costruzione europea.

Un carattere peculiare ricordato anche dal democristiano Vittorio Chiusano in occasione della conferenza stampa tenutasi a Roma il 25 marzo 1987:

centocinquanta deputati, centosessanta che si sono riuniti in questo intergruppo federalista appartengono a chiese politiche differenti e a nazionalità differenti. Il che vuol dire che c'è un denominatore comune all'insegna del processo di integrazione europea da accelerare e da sviluppare che oltrepassa ampiamente quello che io chiamo le chiese politiche, gruppi politici, le bandiere ideologiche e le frontiere nazionalità. Questo mi pare che

⁶⁸ I 153 firmatari del documento erano i tedeschi Jochen van Aerssen, Siegbert Alber, Otto Bardong, Erik Blumenfeld, Ursula Braun-Moser, Karl von Wogau, Axel N. Zarges (PPE), Klaus Hänsch, Rolf Linkohr, Hans J.W. Peters, Dieter Rogalla, Horst Seefeld, Hans Joachim Seeler, Heinz Oscar Vetter (S); gli italiani Dario Antoniozzi, Giovanni Bersani, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Vittorino Chiusano, Mauro Chiabrano, Michelangelo Ciancaglini, Sergio ERCINI, Antonio Iodice, Ferruccio Pisoni, Giosuè Ligios, Giovanni Giavazzi, Roberto Formigoni, Gustavo Selva (PPE), Roberto Barzanti, Aldo Bonaccini, Guido Fanti, Carlo Alberto Graziani, Felice Ippolito, Sergio Camillo Segre, Vera Squarcialupi, Francesca Marinario, Diego Novelli, Giovanni Papapietro, Renzo Trivelli, Maurizio Valenzi (COM), Ettore Giovanni Andenna, Carlo Tognoli, Vincenzo Mattina, Mario Didò, Mario Zagari, Jiří Pelikán (S), Vincenzo Bettiza, Mario Di Bartolomei, Sergio Pininfarina, Jas Gawronsky, Rosario Romeo (L), Marco Pannella, Roberto Ciccio Messere, Emma Bonino (NI), Alberto Tridente, Michele Colombo (ARC); i francesi Jean-Pierre Abelin, Nicole Fontaine, Pierre Pflimlin, Michel Debatisse, Jacques Mallet, Jean-Marie Vanlerenberghe (PPE), Jean Pierre Cot, Alain Bombard, Marie-Noëlle Lienemann, George Sutra De Germa (S), Michel Poniatowski (L), Alfred Coste-Floret, Jacqueline Thome-Patenotre (RDE); gli spagnoli Vittorio Manuel Arbeola Muru, Enrique Barón Crespo, Alfons Boesmans, Carlos Maria Bru Puron, Bernardo Bayona Aznar, José Miguel Bueno Vicente, Julián Grimaldos, Jesús Cabezon Alonso, Eusebio Cano Pinto, John Colom I Naval, José Manuel Duarte Cendán, Antonio Garcia-Pagan Zamora, Zenon-José Luis Paz, Ana Miranda De Lage, Luis Planas Puchades, Francisco Oliva Garcia, Josep Verde I Aldea, Juan de dios Ramirez Heredia, Matteo Sierra Bardaji, Francisco Javier Sanz, Fernandez Xavier, Rubert De Ventos (S), Leopoldo Calvo Sotelo, Jon Gangoiti Llaguno, Ana Andoni Monforte Arregui, Luis Vega Y Escadon, Josep Antoni Duran I Lleida (PPE), Carles-Alfred Gasoliba I Böhm (L), Josep Antoni Duran I Lleida, Manuel Cantaro del Castillo, Domenec Romera I Alacazar (ED); i portoghesi Antonio Lucas Pires (PPE), Walter Rosa, Jorge Campinos, Willi Rothley (S), Fernando Condesso, Antonio Augusto Lacerda De Queiröz, Virgil Pereira (L), António José Marques Mendes, Jorge Pegado Liz, Antonio José Fernandes (RDE); i belgi Raphaël Chantierie, Lambert Croux, Gérard Deprez, Fernand Herman, Pol Marck (PPE), Raymond M.E.A. Dury, Ernest Glinne, H. G. José Happart, Anne-Marie Lizin, Marcel Remacle Marijke Van Hemeldonck, Willy Vernimmen (S), Anne Andre, Karel De Gucht Michele Toussaini (L), H.G.J.M. Willy Kuijper, François Roelants Du Vivier, Paolo Staes, Jaak H. Vandemeulebroucke (ARC), Jeff Ulburghs (NI); gli inglesi Christopher Beazley, Fred Catherwood, Christopher Jackson, William Newton Dunn, Derek Prag, James Scott-Hopkins, Federico Tuckman (ED); gli irlandesi Mark Clinton, Francisco John Joseph McCartin, Christopher G. O'Malley (PPE); i greci Eftimios Christodoulou, Marietta Gianakou, Georgios Saridakis, Panayotis Lambrias (PPE), Konstantinos Filins (COM), Spiridon Kolokotronis (S), gli olandesi Jean Penders, Bouke Beumer (PPE), Dankert Pieter, Itfen van den Heuvel (S), Hans R. Nord, Domènec Florus Wijsenbeck, Gijs De Vries, Jessica Larive-Groenenndaal (L); i lussemburghesi Ernest Muehlen e Marcelle Lentz-Cornette (PPE); la danese Jeanette Oppenheim (ED): *ibidem*.

sia un denominatore comune che a Strasburgo è molto presente, malgrado le resistenze delle nuove burocrazie che si creano anche lì ed è un denominatore comune da sottolineare perché mai come nei confronti di temi che rappresentino, se risolti, un avanzamento effettivo della costruzione europea mai come in quelle occasioni troviamo consensi che abbracciano tutte le fedi politiche tutte le nazionalità⁶⁹.

In particolare, scorrendo la *liste de membres* del 23 aprile 1987 figurano tra gli aderenti, oltre ai veterani e ai Coccodrilli della prima ora, ben ventotto deputati spagnoli di area socialista, nove portoghesi, trentacinque italiani (socialisti, popolari, comunisti, liberali, non iscritti e del gruppo ARC), trenta deputati tra belgi, olandesi e lussemburghesi appartenenti a differenti gruppi politici, otto conservatori inglesi, tredici deputati della Repubblica federale tedesca per lo più appartenenti all'area socialista e popolare, ben undici francesi (un numero significativo rispetto alla precedente esperienza del Coccodrillo), sei parlamentari provenienti dalla Grecia e per la maggioranza membri del PPE, ed un solo deputato danese appartenente all'area conservatrice⁷⁰.

Sebbene il numero degli aderenti fosse di gran lunga inferiore rispetto a quanti sedevano tra i banchi dell'Assise europea, l'Intergruppo rappresentava, a giudizio di Carlo Ripa di Meana, «le pôle indispensable pour relancer la stratégie en vue de réaliser l'Union politique de l'Europe»⁷¹.

Nel discorso pronunciato il 22 ottobre 1986, il commissario europeo, invitato a partecipare alla terza riunione dell'Intergruppo, soffermandosi sull'importanza della *Declaration politique*, aveva individuato tre elementi che egli considerava «les prémisses essentielles»⁷² dell'azione che, da lì a breve, lo stesso Intergruppo avrebbe condotto.

Il primo elemento guardava, ancora una volta, al tema degli “innovatori” come valida soluzione per emancipare il Parlamento europeo da quanti si ponevano ancora in difesa di vessilli di partito o di interessi nazionali giacché solo quando in Assemblea fosse prevalsa la

volonté d'élaborer une solution commune dans l'intérêt de l'Europe [...] la position du Parlement est à même d'avoir un effet dynamique sur le développement de la Communauté en déterminant l'attitude des

⁶⁹ La citazione è tratta dall'intervento di Vittorio Chiusano pronunciato durante la Conferenza *Europa: trentennale dei trattati di Roma (intergruppi federalisti)*, cit.

⁷⁰ IfUe, *Liste de membres* (Bruxelles 23 avril 1987) si legge in HAEU, PVD, 33; Per ulteriori approfondimenti sulle adesioni dei deputati all'intergruppo si veda *Compte-rendu financier de l'Interroupe fédéraliste du P.E.* (30 avril 1987), relativo alle somme versate dai membri (HAEU, PVD, 33).

⁷¹ *Intervention De M. Carlo Ripa di Meana devant l'Interroupe fédéraliste pour l'Union européenne* (Strasbourg, 22 octobre 1986), in HAEU, PVD, fasc. 33. Il discorso integrale si legge in *Appendice*, pp. 360-367 (Documento n. 4).

⁷² *Ibidem*.

gouvernements et des partis politiques nationaux et en servant de référence pour les principales forces économiques et sociales dans [...] pays⁷³.

Il secondo aspetto si riferiva, invece, alla prospettiva di trasformare la Comunità in una vera unione politica ed economica pur accettando di percorrere “quella strada” a piccoli passi.

Infine, il terzo elemento indicato dal socialista Ripa di Meana riguardava la concezione sovranazionale della costruzione europea, la percezione della crisi della sovranità nazionale e l'esigenza di una nuova organizzazione federale:

Les événements souvent dramatiques qui ont marqué 1986 (de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl à l'action déstabilisante de la Libye, du terrorisme à la dégradation de l'environnement, des rapports de la perte de l'indépendance technologique aux difficultés des relations commerciales internationales Est-Ouest à la négation des droits de l'homme, en particulier en Afrique du Sud) ont donné davantage de force à cette conception supranationale de l'Europe. On assiste ici à la prise de conscience croissante des pays et des peuples d'Europe de la nécessité de décisions de gouvernement au niveau européen et que ces décisions doivent être prises de manière démocratique⁷⁴.

Lavorare per dare un governo democratico all'Europa era, dunque, l'obiettivo che il nuovo Intergruppo (e le realtà che intorno ad esso ruotavano) si proponeva di raggiungere.

Bisognava, quindi, trovare strumenti efficaci suscettibili di suscitare l'interesse dell'opinione pubblica e in grado di ottenere il consenso necessario dei Paesi europei.

Qual era, dunque, il calendario politico da seguire?

Nel corso della riunione del *Comité promoteur*, svoltosi l'11 novembre 1986, i cinque deputati indicavano, tra le prime attività da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea dell'Intergruppo, un'azione volta a intensificare i contatti con i parlamenti nazionali per veicolare la dichiarazione politica, auspicando la costituzione d'intergruppi sui territori nazionali, «sur la base des principes et buts indiqués dans la déclaration»⁷⁵.

Inoltre, i cinque ipotizzavano un incontro a Roma il 24 marzo 1987 (in occasione del trentennale della nascita della CEE) tra l'Intergruppo e tutti i deputati federalisti a livello europeo e nazionale, proponendo la stesura e la successiva adozione di un *Manifeste de la démocratie européenne*⁷⁶.

Tra gli obiettivi, il Comitato promotore indicava anche il rafforzamento dei contatti con le organizzazioni europee, quali il ME, l'UEF, CCRE, il *Comité d'Action Altiero*

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Réunion du Comité promoteur de l'Inter groupe fédéraliste pour l'Union européenne* (Strasbourg, le 11 novembre 1986), cit.

⁷⁶ *Ibidem*.

Spinelli, giacché molti, come si legge nel documento in questione, non solo avevano espresso il loro apprezzamento per la creazione dell'Intergruppo, ma si erano offerti di fornire, era il caso dell'UEF, un appoggio logistico per coordinare iniziative comuni e, nel caso del CCRE, un sostegno per la costituzione di intergruppi nei territori locali e regionali ⁷⁷.

In vista della sessione costitutiva del Parlamento europeo, prevista per il mese di gennaio del 1987, i deputati promotori, convinti che l'Intergruppo potesse svolgere un ruolo decisivo durante l'elezione del Presidente del Parlamento europeo, suggerivano di invitare i candidati Enrique Barón Crespo (S, spagnolo), e Lord Henry Plumb (ED, inglese) a prendere parte alla loro successiva riunione.

Lo scopo era naturalmente quello di esaminare e approfondire gli obiettivi e le strategie che i politici intendevano perseguire per realizzare l'Unione europea, una volta alla guida dell'Assemblea di Strasburgo: uno scambio di punti di vista, per individuare posizioni comuni⁷⁸.

Si trattava, insomma, di un calendario politico in divenire all'interno del quale, una volta raggiunto un obiettivo, i membri dell'Intergruppo se ne prefiggevano altri allo scopo di giungere, presto o tardi, alla realizzazione dell'Unione europea.

3. *La nuova rivista* Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe (1990-1995)

Tra gli strumenti più efficaci per la divulgazione delle attività dell'Intergruppo, illustrati da Ippolito durante la riunione costitutiva, uno riguardava la possibilità di «publier un bulletin périodiques des activités de l'intergroupe»⁷⁹.

Un obiettivo che, tuttavia, trovava piena realizzazione solo nel 1990 quando, grazie al supporto dell'associazione del *Club del Coccodrillo* del 1988 – registrata a Bruxelles con un gruppo di soci individuali sostenuti dal *Federalist Intergroup Intergroup Support* –

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Le lettere di invito a Enrique Barón Crespo e Lord Henry Plumb si leggono in HAEU, PVD, 35. Durante la seduta del 10 dicembre 1986, i due candidati partecipavano all'incontro esponendo il loro pensiero riguardo all'attività che il Parlamento europeo avrebbe dovuto condurre nel corso di quella legislatura per realizzare l'Unione europea. Entrambi si esprimevano a favore delle attività dell'Intergruppo: il socialista Barón Crespo, ad esempio, sottolineava l'importanza di quel soggetto politico per continuare l'opera iniziata dai Coccodrilli nel 1980 e ne garantiva il sostegno se eletto presidente; anche Lord Plumb, manifestando analoghe posizioni rifletteva e confermava la convergenza di finalità tra Parlamento e Intergruppo (Cfr. *Barón Crespo e Plumb all'Intergruppo federalista*, in HAEU, PVD, 33; A riguardo, si veda, il documento *Speech by Sir Henry Plumb del MEP, Chairmain of the European Democratic Group, to the meeting of the Federalist Intergroup for European Union* (10th december 1986), in HAEU, PVD, fasc. 34.

⁷⁹ *Réunion constitutive: introduction de M. Felice Ippolito*, cit.

prendeva vita una nuova edizione della rivista *Crocodile. Lettera ai membri del Parlamento europeo*⁸⁰.

Il nuovo foglio politico, fedelmente ispirato alla veste grafica della precedente *Lettera* fondata da Spinelli, Ippolito e Dastoli nel 1980 e disegnata da Sergio Ruffolo nel settembre del 1981, vedeva la luce per la prima volta, in lingua inglese e francese nel 1990 con un numero dedicato al ritorno del Coccodrillo e alle riflessioni di Peter Price e Valéry Giscard d'Estaing sul federalismo:

Dopo le rivoluzioni democratiche nell'Europa dell'Est, l'accelerazione del processo di unificazione politica dell'Europa e l'appello di François Mitterrand per la convocazione della prima Assise interparlamentare sull'avvenire della Comunità – si legge nella *Lettera* – un gruppo qualificato di esponenti federalisti ha deciso di rilanciare la lettera “Crocodile” assicurandone la diffusione in via prioritaria nei dodici parlamenti dei paesi membri della Comunità e nelle istituzioni comunitarie⁸¹.

A partire dal 1990, dunque, la rivista dei Coccodrilli veniva nuovamente diffusa su tutto il continente europeo con lo scopo di coinvolgere e informare quanti più deputati e cittadini sulle questioni più calde del processo comunitario.

Ideata per far «dialogare gli europei» la *Lettera* veniva pubblicata – secondo quanto dichiarato nel *colophon* – in occasione della sessione ordinaria dell'Assemblea di Strasburgo, diffondendola a «tutti coloro che pensano europeo»⁸².

Ricoprendo l'arco temporale che va dal 1990 al 1995⁸³, solo il primo anno, uscivano ben sette numeri e due edizioni speciali dedicate una al Consiglio europeo di Dublino del 24 e 25 giugno 1990, l'altra alla Conferenza dei parlamenti della Comunità tenutasi a Roma nel novembre dello stesso anno; nel 1991, invece, venivano pubblicati undici numeri contenenti le riflessioni di autorevoli parlamentari e personalità politiche delle istituzioni europee su una molteplicità di argomenti che andavano dalla politica, all'economia, all'ambiente.

Tra il 1992 e il 1993, venivano stampati altri venticinque numeri dedicati alle più importanti politiche delle Comunità europee: un dossier speciale *sur le point de la ratification de Maastricht* nei diversi Paesi membri, un significativo approfondimento su come e perché «réviser» la «constitution» européenne. Considerazioni riprese anche nelle

⁸⁰ L'informazione si legge in Dastoli, *L'iniziativa del Coccodrillo. La storia della “Lettera” dal 1980 al 1995*, cit.

⁸¹ La citazione è tratta da *Crocodile. Uno strumento di comunicazione per gli europei, fondato da Altiero Spinelli*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, p. 15.

⁸² *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, n. speciale, marzo 1991, p. 9.

⁸³ Il testo dal titolo *Dissolution-liquidation* riporta come data ultima di pubblicazione il 31 dicembre 1995 (*Crocodile-Société privée à responsabilité limitée, Dissolution-liquidation*, in HAEU, PVD, fasc. 2).

edizioni successive del 1994, quando vedevano la luce altri dieci numeri in cui si dava spazio, ad esempio, alle priorità del nuovo Parlamento europeo, ai diritti dei migranti, al tema della cooperazione politica e al ruolo dell'Unione nel conflitto israeliano-palestinese.

Nel 1995, infine, venivano stampati gli ultimi dieci numeri in cui si dibatteva sulla revisione dei Trattati di Maastricht, sull'allargamento dell'Unione e sulle nuove prospettive federali di cui erano portatori i più ferventi europei.

La sede operativa, collocata a Bruxelles, in Rue Froissart, veniva inizialmente gestita da Pier Virgilio Dastoli, nel ruolo di direttore responsabile, e supportata da Francesco Gui che coordinava le questioni italiane come corrispondente da Roma⁸⁴.

A partire dal 1992, la gestione della rivista si rendeva più articolata con la creazione di una struttura in cui Dastoli ricopriva il ruolo di *editeur*, John Pinder e Francesco Gui diventavano i presidenti – ruolo che avrebbero mantenuto fino al 1995 – mentre il coordinamento editoriale veniva assunto da Sergio Ghizzardi e quello amministrativo veniva affidato a Saverio Dastoli e Laura Editore; a supporto, inoltre, veniva creato un coordinamento interparlamentare composto da personalità del mondo politico nazionale ed europeo che si occupavano di diffondere nell'intero territorio del continente il nuovo foglio politico: Victor Manuel Arbeloa Muru, Rosaria Bindi, Bruno Boissière, Fernand Herman, Rudolf Lustre, Will Newton Dunn, Ioannis Pasmazoglou, Carlos Pimenta (Parlamento europeo), Gaetano Arfé, Giuseppe Calderisi, Cesare Dujany, Guido Gerosa, Luigi Granelli, Diego Novelli, Gerolamo Pellicano (Parlamento italiano), Ludo Dierickx (Parlamento belga), Georges Mesmin, Marie-Noble Lienemann (Parlamento francese)⁸⁵.

Nel 1993, gli incarichi sarebbero cambiati: come si legge nella *Nota al lettore* del *Crocodile* del marzo-aprile 1993, l'incarico di capo redattore veniva assegnato a Joannis Papageorgiu e quello di segretaria di redazione a Laura Autore⁸⁶.

Quanto ai collaboratori, rispetto alle edizioni degli anni Ottanta, si deve osservare la presenza maggiore di figure e personalità impegnate nella stesura, nella traduzione e nella

⁸⁴ Il Bureau romano si trovava in via della Colonna Antonina 35: l'informazione si legge nel *Colophon* della rivista *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, January, 1992, p. 16.

⁸⁵ L'informazione si legge *ibidem*.

⁸⁶ Così nella nota al lettore: «A partir de cette Lettre, Crocodile est élaboré par un Comité de rédaction, composé de fédéralistes venant de plusieurs pays (Allemagne, Belgique, France, Grèce, Irlande, Italie, Royaume Uni). M. Pier Virgilio Dastoli, affecté à la nouvelle "Direction des relations avec les citoyens et les organisations d'intérêt européen du PE", quitte ses fonctions de directeur de la Lettre. M. Joannis Papageorgiou devient rédacteur en chef et Mme Laura Autore secrétaire de rédaction» (*Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, Mars-April, 1993, p. 2).

diffusione della rivista tale da rendere il nuovo foglio politico un ricco e più corposo contenitore di idee con maggiori e differenti punti di vista sulla situazione europea⁸⁷.

I collaboratori del *Crocodile* erano però diversi come si evince dalla nota *Les cent-cinquante amis du Crocodile* pubblicata sull'ultima pagina della rivista, pubblicata nel giugno del 1993, in cui venivano indicati i differenti soggetti che, fino ad allora, avevano manifestato il loro interesse e il loro apprezzamento per la realizzazione e la diffusione del foglio politico federalista⁸⁸:

Su quelle pagine avrebbero scritto, negli anni, personalità dal calibro di Charles Ferdinand Nothomb (presidente della Camera belga), della francese Claire Joanny (che svolgeva una riflessione sulla federazione europea come esempio per un mondo solidale), di Marco Pannella, Diego Novelli (presidente dell'intergruppo italiano), Ludo Dierickx (senatore e presidente dell'intergruppo federalista per l'Unione europea del Parlamento belga) Maurice Duveger, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Paul De Keersmaeker, Erna Hennicot-Schoepges (presidente della Camera dei deputati lussemburghese), di

⁸⁷ I numeri digitalizzati del *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, dal 1991 al 1995, sono consultabili al seguente link <http://www.centrospinelli.eu/wp/crocodile/sommario/>.

⁸⁸ I centocinquanta amici del *Crocodile* erano: Parlement Européen, Commission de la CE, Camera dei Deputati-Italia, Senato della Repubblica - Italia, Chambre des représentants Belgique, Assemblée nationale - France, Assembleia da Republica - Portugal, Senado Espagne, Intergroupe fédéraliste - Intergroupe fédéraliste - Italie, Intergroupe fédéraliste - Emilia Romagna, Intergroupe fédéraliste - Sicilie, Parlement de Catalunya, Assemblée régionale Sicilie, Bureau de Liaison Bruxelles-Europe, Groupe ELDR - PE, Groupe GUE PE, Délégation PDS Ministère de l'Education nationale - Italie, Giunta Regionale - Sardegna, Istituto Affari Internazionali, Istituto Universitario Europeo, Giunta Regionale Toscana, Istituto Commercio Estero, Ministero Affari Esteri, Mondimpresa, Italtelkna, Servizio Europa-Umbria, GFE, Giunta Regionale Puglia, Istituto Farmacologico Sersono, Ministero Agricoltura e Foreste, Monte Paschi Siena, Amministrazione Provinciale Bolzano, Amministrazione Provinciale Forlì, ASPEN, CIDA, Consiglio Regionale Lombardia, ENEL, Alenia, Amministrazione Provinciale Pisa, CIFE, Comune di Pistoia, Consiglio Regionale Friuli, Consiglio Regionale Umbria, Amministrazione Provinciale Firenze, Banco di Sicilia, Comune di Perugia, Confederazione Generale Agricoltura, Consiglio Regionale Lazio, Consiglio Regionale Liguria, Consiglio Regionale Val d'Aosta, Fincantieri, Università di Siena, Biblioteca Provinciale Matera, Università di Catania, Istituto storico della Resistenza, Università di Sassari, Assemblea Regionale Siciliana, Consiglio Regionale Marche, Pierre Pflimlin, Charles-Ferdinand Nothomb, Giovanni Spadolini, Richard Balfe, Virginio Bettini, Bruno Boissière, Jean-Marie Dehousse, Giulio Fantuzzi, Concepcio Ferrer, Jas Gawronski, Klaus Hänsch, Fernand Herman, Michel Papayannakis, Ioannis Pasmazoglou, Michel Hervé, Karl von Wogau, Florus Wijsenbeek, Collège d'Europe - Bruges, Library International Institut - Washington, Istituto Affari Internazionali - Rome, Comité Altiero Spinelli pour l'Union européenne, Syndicats Suédois, Faculté de Droit - Rennes, Federal Trust Londres, Richard Corbett, Anna Colombo, Valerio Baldan, Giustina Canu, François Bourguignon, Vittorio Cidone, Fabio Colasanti, Ottavio Lavaggi, Etienne Delhoneux, José-Javier Fernandez, Yves Franchet, Carlo Maria Frediani, Roberto Santaniello, Gerard Gelée, Albert Gordiani, Anne Gueben, Pierre Jonckheer, Richard Doherty, Monica Frassoni, Dominique Geeroms, André Gilbert, Saskia Best, Paola Finocchiaro, Erika Grey, Janerik Larsson, Giuseppe Massangioli, Andrew Duff, Francesco Parlagreco, Francesco Perroni, Andrea Pierucci, Jacques-René Rabier, Alan Reid, Michel van Ackere, Gianni Merlini, Ronald Bailey, Patrice van Ackere, Giancarlo Vilella, Carlo Luyckx, Angelo Oliva, Uwe Staffler, Arnaldo Mellone, Dietmar Nickel, Beatrice Rangoni Machiavelli, Peugeot-Citroën, PTT-NL, European Elevator Association, Sofitech, Forum Européen Jeunesse, SAF, Eurostep, Schioldann Nielsen, IRI, STET, Ferrero International, Marco Giannantonio, Francesco Vicario, Enzo Arrabito, Serab Té, Bruno Marasà, Pietro Adonnino, Piero Sacchetti, Andrea Amato, Franca Gusmaroli, Francesco Leoni, Mario di Bartolomei, Antonio Pietromarchi, Gerardo Mombelli, Luigi Tumiatì, Amos Vezzani, Gerolamo Pellicano', Ivo Butini, Luca Lispi, Renata Negri, Emanuele Itta, Francesco Tagliamonte, , Giovanni Gabetti (*Les cent-cinquante amis du Crocodile*, in *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, Mai-Juin, 1993).

Nilde Iotti (presidente della Camera dei deputati), Enrique Barón Crespo (presidente del PE), Luigi Colajanni, Adelaide Aglietta: rappresentanti europei e nazionali schierati in prima linea nelle grandi battaglie sociali e politiche dell'Unione europea.

Tutti gli argomenti trattati meriterebbero un'attenta lettura: ci soffermeremo, tuttavia, solo su alcuni aspetti.

Secondo quanto riportato nel *colophon*, il foglio politico nasceva con lo scopo di «far conoscere i punti di vista degli intergruppi federalisti costituitisi presso il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali»⁸⁹ intorno al 1990, assumendo le caratteristiche di un vero e proprio «strumento di comunicazione per gli europei»⁹⁰.

In questo senso, infatti, va interpretata l'ulteriore modifica al titolo che da *Crocodile. Lettres aux member du Parlement européen* sarebbe mutato in *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, indicando di fatto la volontà di rivolgersi, non più ai soli deputati dall'Assemblea di Strasburgo ma anche ai differenti organi nazionali in linea con quanto auspicato dall'Intergruppo federalista, che dal 1986 al 1989, aveva lavorato per costruire un più stretto rapporto con i parlamenti nazionali.

Le riflessioni riportate nel *Crocodile*, tuttavia, permettono di documentare solo in parte l'attività politica e i punti di vista del solo Intergruppo federalista ricostitutosi nel corso della terza legislatura dell'Assemblea europea poiché non esistono numeri editoriali precedenti che possano, invece, descriverne l'azione a partire dal 1986.

Rimanderemo, pertanto, al capitolo relativo alle attività dell'Intergruppo federalista negli anni Novanta tutte le questioni politico-istituzionali affrontate nel *Crocodile* prendendo, invece, qui in esame altre tematiche di particolare interesse che hanno arricchito la nuova rivista dei Coccodrilli.

Più che durante l'esperienza degli anni Ottanta, infatti, nella nuova edizione della *Lettera* trovavano spazio numerosi argomenti di cui l'Intergruppo e suoi sostenitori avevano già prontamente discusso nel corso delle prime riunioni, quali quelli concernenti la questioni della difesa europea, del sistema elettorale comune e delle politiche ambientali.

Nel novembre del 1986, ad esempio, il repubblicano Rosario Romeo, proponeva un confronto sui problemi della sicurezza europea⁹¹, elaborando un documento di riflessione, indirizzato ai membri dell'Intergruppo all'interno del quale affrontava in modo articolato la questione.

⁸⁹ *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, n. speciale, marzo 1991, p. 2.

⁹⁰ *Ivi*, p. 16.

⁹¹ L'informazione è tratta da IfUe, *Procès-verbal de la réunion du 22 Octobre 1986* (Bruxelles, le 3 novembre 1986), punto "d" (HAEU, PVD, fasc. 33).

Nella *bozza di documento sui problemi della sicurezza per l'intergruppo federalista*, il modernista, ricordando i fatti di Reykjavik sulle posizioni assunte dal presidente americano Reagan circa l'eliminazione delle armi nucleari, denunciava la «volontà perversa delle superpotenze di decidere»⁹² senza aver ascoltato la voce dei cittadini, lamentando l'assenza di un'azione comune da parte dell'Europa: «le contraddizioni esistenti tra alcuni specifici interessi nazionali – spiegava – unite al timore di molti governi di assumere precise responsabilità di fronte alla propria opinione pubblica, paralizzano ogni possibilità di azione comune», producendo «cacofoniche litanie di dichiarazioni contraddittorie»⁹³.

Una situazione che si rifletteva anche all'interno del Parlamento europeo e dello stesso Intergruppo:

alcuni sono favorevoli al disarmo nucleare totale, altri credono nella necessità di mantenere un “deterrente” minimo ma credibile, altri ancora ritengono che la disponibilità di un arsenale nucleare continui ad essere per la Nato la sola maniera possibile per controbilanciare la superiorità convenzionale sovietica del teatro europeo⁹⁴.

Eppure, nonostante le divergenze, i federalisti – si legge ancora in quel documento – «sono d'accordo su un punto cruciale e cioè nell'affermazione quale che sia la strategia prescelta per meglio garantire la sicurezza e la libertà dell'Europa essa potrà essere efficace solo se attuata in comune dalle democrazie europee [...] e sviluppata con coerenza a livello europeo»⁹⁵.

Un'esigenza che Romeo definiva storicamente matura e che l'Intergruppo federalista doveva inevitabilmente riportare all'attenzione dei gruppi politici e delle competenti commissioni dell'Assemblea di Strasburgo.

Per suscitare una ripresa del dibattito e contribuire a formulare una soluzione valida alla questione, l'Intergruppo avrebbe affrontato anche negli anni successivi l'argomento come si evince, a riguardo, dalle pagine del *Crocodile* del 1991 in cui gli autori riportavano, per «contribuer à l'approfondiment de ce débat essential pour l'avenir de la paix et de la démocratie dans le monde»⁹⁶, alcune considerazioni circa i testi formulati dall'ONU, dalla NATO e dalla CSCE sulla difesa e sulla sicurezza nel mondo.

⁹² *Bozza di documento sui problemi della sicurezza per l'intergruppo federalista* (Bruxelles, le 3 novembre 1986), in HAEU, PVD, fasc. 33.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Vers un nouvel ordre mondial: la réforme de l'ONU, la CSCE et la sécurité européenne*, in «*Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*», giugno-luglio 1991, pp. 10-13.

Un tema ricorrente che tornava ad essere discusso nella *Lettera* sia nel novembre del 1991 che nel 1995: nel primo caso l'argomento veniva affrontato attraverso un'analisi comparata di tre visioni differenti della politica di difesa e sicurezza della Comunità⁹⁷ (quella belga *Projet de la présidence néerlandaise*, quella franco-tedesca *Texte franco-allemand* e quella anglo-italiana *Texte anglo-italien*); nel secondo caso, invece, grazie alle riflessioni del socialista Michel Rocard, *rapporteur* della Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa del Parlamento europeo che si soffermava sull'istituzione di un *Analysis Centre for Active Crisis Prevention* all'interno della stessa Assemblea⁹⁸.

La difesa e le questioni costituzionali, non erano, però, gli unici argomenti affrontati: particolare interesse veniva rivolto dagli autori al tema dell'ambiente come testimoniano numerosi contributi in materia.

Nel numero speciale del 1991, ad esempio, Carlo Ripa di Meana firmava un articolo dal titolo *il 1992 e l'ambiente: sfide e opportunità*, all'interno del quale il socialista spiegava lo stretto legame tra crescita economica, ancorata al completamento del grande mercato, e sviluppo sostenibile a livello globale, illustrando i programmi d'azione elaborati dalla Commissione europea:

Si è detto che il Grande Mercato sarà capace di stimolare da solo la crescita economica, il rafforzamento della competitività del sistema industriale e la riduzione della disoccupazione. Io credo invece che l'eliminazione delle barriere fisiche, fiscali e tecniche fra i paesi membri della Comunità non potrà provocare automaticamente un aumento dei benefici economici nella Comunità e fra i cittadini, se non si terrà conto dello stretto legame esistente fra qualità e protezione dell'ambiente, benessere sociale e sviluppo sostenuto a livello globale⁹⁹.

Egli, infatti, spiegava il necessario rafforzamento di tutte le politiche comuni giacché era indispensabile considerare diversi fattori che influivano sulla qualità della vita dei cittadini per portare a termine la creazione di quello che veniva definito «Grande Mercato».

Un successo che non poteva realizzarsi a spese della qualità dell'ambiente: per tali motivi, già nell'Atto Unico del 1987, erano stati introdotti «cambiamenti significativi nello stesso modo di pensare la politica dell'ambiente»:

⁹⁷ *Sécurité/Défense*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», novembre 1991, pp. 14-15.

⁹⁸ *Pourquoi et comment renforcer le contrôle du PE sur la PESC dell'Union*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», 1/2 – 1995, pp. 9-11.

⁹⁹ *Il 1992 e l'ambiente: sfide e opportunità*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, p. 4. Sul tema si vedano, inoltre, l'articolo a firma di Carlo Ripa di Meana, *Rio Empty Handed Return* e il dossier *Environment*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», Juillet-July, 1992, pp. 6-8.

È sempre più diffusa la convinzione che non vi può essere vera o sviluppo economico senza rispetto dell'ambiente. L'inquinamento è costoso e controproducente e gli Stati non-comunitari esigono sempre di più rigidi standard protezione ambientale e producono sempre di più tecnologie appropriate per rispondere a questi standard. In breve, il mancato rispetto dell'ambiente in Europa oggi, può produrre un vero e proprio disastro economico domani [...] la crescita sostenuta richiede rigide politiche ambientali, accompagnate dalla ristrutturazione dell'industria e dallo sviluppo di tecnologie pulite. La Comunità deve accettare la sfida di adottare politiche capaci di garantire che la crescita provocata dal Grande Mercato sia realmente *sustainable* in tutti i sensi della parola¹⁰⁰.

Al tema sarebbero stati dedicati altri numeri e *dossier* specifici come dimostrano, tra gli altri, i contributi di Karel Van Miert su (*Le Communauté et l'environnement*), di Annemarie Goedmakers (*EC's responsibility on Energy*), di Paul Lannoye, (*Ecotaxation: an instrument for environnement*) e di Carlos Pimenta (*CO2: une proposition alternative*), pubblicati nel *Crocodile* nel numero di giugno-luglio 1992¹⁰¹.

Di notevole interesse, per l'Intergruppo, era anche la questione relativa alla legge elettorale comune già dibattuta dai federalisti nel corso delle prime sedute del 1987.

In qualità di *rapporteur* della Commissione giuridica e come membro dell'Intergruppo, il comunista Roberto Barzanti animava le discussioni affinché lo stesso Intergruppo assumesse iniziative adeguate per l'adozione di una legge elettorale comune¹⁰². Eloquente, al riguardo, è il documento *Le système électoral pour le seconde élection européen propositions technique*, redatto dal MFE in occasione del X Congresso Nazionale (tenutosi a Bari il 23-24 febbraio 1980) e ripreso dall'Intergruppo del 1986 per elaborare nuove riflessioni sul tema¹⁰³.

Impegnato nella ricerca di una valida soluzione al problema, l'Intergruppo pubblicava sulla *Lettera* un articolo dal titolo *Una legge elettorale europea per le elezioni del 1994* in cui si proponeva una procedura uniforme ispirata al sistema al tempo in vigore per l'elezione del *Bundestang* della Repubblica federale tedesca, «con una parte dei deputati eletti nell'ambito di collegi uninominali sulla base di un sistema maggioritario ed una parte dei deputati eletti su liste bloccate europee»¹⁰⁴.

Nell'ottica di un disegno più ampio, che intendeva rendere il Parlamento europeo vero motore del processo di unificazione politica, la riforma del sistema elettorale implicava,

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Dossier CO2* in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», Octobre, 1992, pp. 7-20.

¹⁰² È quanto emerge nel documento *Note d'information aux membres sur les prochaines activités de l'Intergrroupe* che al punto "c" riportava una serie di impegni circa la partecipazione dell'intergruppo alla discussione sulla *Loi électorale européenne*: HAEU, PVD, fasc. 34.

¹⁰³ Il documento in questione è custodito in HAEU, PVD, fasc. 34.

¹⁰⁴ *Una legge elettorale europea per le elezioni del 1994*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, p. 12.

in realtà, a giudizio dell'Intergruppo, altre questioni come la trasformazione del Consiglio dei ministri in seconda Camera per garantire e rafforzare la rappresentatività dei paesi meno grandi e la nascita di "veri" partiti europei, condizione necessaria e determinante per la trasformazione della Commissione in esecutivo europeo¹⁰⁵.

Attraverso un linguaggio persuasivo, dunque, la rivista mirava a informare non solo i deputati ma i semplici cittadini, incaricandosi di una funzione che potremmo definire educativa e divulgativa. Un foglio politico, insomma, tanto ricco quanto complesso che assurge a fonte documentale per lo storico che intende non solo analizzarlo ma adoperarlo come strumento per un'approfondita e completa ricostruzione della storia di quell'Intergruppo e della sua azione nei primissimi anni Novanta.

¹⁰⁵ Per un approfondimento sul tema mi sia consentito rinviare a G. Iapichino, *Per una democrazia transnazionale? Le iniziative del Parlamento europeo per la creazione di un sistema elettorale comune, relazione* presentata in occasione della Student Conference *Democrazia tra crisi e nuove sfide*, organizzata dal corso di Dottorato in Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Messina (Messina 26-27-28 ottobre 2022).

CAPITOLO II

Le sfide dell'Intergruppo federalista per l'Unione Europea. La prospettiva costituzionale di un'Europa federale

1. *L'Intergruppo a lavoro: tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*

In occasione della costituzione dell'Intergruppo federalista, gli “avanguardisti” dell'Assemblea strasburghese lanciavano un appello ai colleghi delle Assemblee nazionali per invitarli ad associarsi all'iniziativa e a mobilitarsi per raggiungere l'obiettivo di una costruzione democratica dell'Europa: ciò avrebbe permesso l'istituzione di analoghe realtà nei Parlamenti degli Stati membri e nei territori regionali al fine di consolidare un rapporto diretto tra le forze politiche più inclini alla prospettiva federale.

La prima risposta giungeva dal Parlamento italiano, che si dichiarava favorevole: sia all'idea di trasformare l'Assemblea di Strasburgo in una costituente sull'iniziativa di svolgere nel territorio nazionale un referendum di orientamento per conoscere la volontà dei cittadini sul processo di unificazione.

Nel gennaio del 1987, Francesco Gui, incaricato dalla sezione romana del MFE e dal ME di promuovere la formazione di un intergruppo in Italia, comunicava al segretario Dastoli la costituzione di tale realtà per volontà di «dix membres représentatifs et influents du Parlement italian» che avevano dichiarato il loro sostegno a «l'action des collegues qui représentent les citoyens de toute l'Europe»¹.

Già nel marzo del 1987, l'intergruppo italiano contava circa 164 parlamentari fra cui 34 esponenti della Democrazia cristiana, 38 del Partito comunista, 17 socialisti, 6 indipendenti di sinistra, 6 rappresentanti del PSDI, 5 del Partito radicale, 11 rappresentanti del Partito liberale, 10 di quello repubblicano e 2 deputati del Südtiroler Volkspartei².

¹ I dieci promotori erano i senatori Angelo Bernassola (DC), Giuseppe Chiarante (PCI), Giovanni Malagodi (PLI), Maurizio Pagani (PSDI), Leo Valiani (PRI), Mario Signorino (PR) e i deputati Giorgio Napolitano (PCI), Francesco Rutelli (PR), Vincenzo Scotti (DC) e Valdo Spini (PSI). L'elenco dei nomi si legge in *Lettera di Francesco Gui, secrétaire intérimaire de l'intergroupe a Pier Virgilio Dastoli, secrétaire de l'Intergroupe fédéraliste du Parmlent européen* (Rome, 15 janvier 1987), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 34.

² L'informazione è tratta da *Europa: trentennale dei trattati di Roma (intergruppi federalisti)*, cit. Sul punto si veda, inoltre, F. Gui, *Sono 164 i primi aderenti all'Intergruppo federalista al Parlamento italiano*, in «L'Unità europea», anno XIV-157, marzo 1987, p. 24.

Fra i partecipanti figuravano anche gli esponenti del governo Oscar Mammi (PRI), Claudio Signorile (PSI), Costante Degan (DC), Luigi Covatta (PSI) e il senatore Armando Cossutta, incontrastato leader dell'ala "pro-sovietica" del Partito comunista³.

Tra gli obiettivi principali, l'intergruppo si proponeva una più stretta collaborazione con quello operante nel Parlamento europeo attraverso un'opera di informazione reciproca e di sostegno per lo sviluppo complessivo di iniziative nel territorio nazionale e sovranazionale.

³ Gli aderenti all'intergruppo federalista del Parlamento italiano erano: on. Alberto Aiardi (DC), on. Guido Alberini (PSI), on. Silvano Andriani (PCI), on. Tina Anselmi (DC), on. Baldassare Armato (DC), on. Giacomo Augello (DC), on. Francesco Auleta (PCI), on. Angiolo Bandinelli (PR), on. Augusto Barbera (PCI), on. Antonio Baslini (PLI), on. Franco Bassanini (Sin. Ind.), on. Attilio Bastianini (misto PLI), on. Italo Becchetti (DC), sen. Salvatore Bellafigliore (PCI), on. Guido Bernardi (DC), sen. Angelo Bernassola (DC), on. Oddo Biasini (PRI), sen. Arrigo Boldrini (PCI), sen. Adriano Bompiani (DC), sen. Renzo Bonazzi (PCI), on. Andrea Borri (DC), on. Giovanna Bosi Maramotti (PCI), on. Francesco Bruni (DC), sen. Paolo Bufalini (PCI), sen. Andrea Buffoni (PSI), sen. Nedo Canetti (PCI), on. Filippo Caria (PSDI), on. Giovanni Carrus (DC), on. Gianuario Carta (DC), on. Mario Casalnuovo (PSI), on. Guglielmo Castagnetti (PRI), on. Pier Ferdinando Casini (DC), sen. Giuseppe Cerami (DC), on. Salvatore Cherchi (PCI), sen. Giuseppe Chiarante (PCI), on. Alberto Ciampaglia (PSDI), on. Bartolo Ciccardini (DC), on. Michele Cifarelli (PRI), on. Severino Citaristi (DC), on. Giancarla Codrignani (Sin. Ind.), sen. Mario Condorelli (DC), sen. Vito Consoli (PCI), on. Franco Corleone (PR), on. Umberto Corsi (DC), sen. Armando Cossutta (PCI), sen. Mario Costa (DC), sen. Luigi Covatta (PSI), sen. Giorgio Covi (PRI), on. Nino Cristofori (DC), on. Giovanni Cuojati (DC), sen. Franco De Cataldo (PSI), sen. Costante Degan (DC), sen. Giorgio De Giuseppe (DC), on. Stefano De Luca (misto PLI), sen. Giorgio De Sabbata (PCI), sen. Alfredo Diana (DC), on. Cesare Dujany (misto), on. Beppe Facchetti (misto LIB), on. Luciano Falcier (DC), sen. Giuseppe Fassino (PLI), on. Alberto Ferrandi (PCI), on. Giorgio Ferrari (misto PLI), on. Giulio Ferrarini (PSI), sen. Giuseppe Fimognari (DC), on. Publio Fiori (DC), sen. Sergio Fontanari (misto SVP), sen. Gabriella Gherbez (PCI), sen. Lorenzo Gianotti (PCI), on. Elio Giovannini (Sin. Ind.), on. Tarcisio Gitti (DC), on. Gino Giugni (PSI), sen. Bruno Giust (DC), sen. Franco Giustinelli (PCI), sen. Vinci Grossi (PCI), on. Aristide Gunnella (PRI), on. Mauro Iannello (DC), sen. Rosa Jervolino Russo (DC), on. Concetto Lo Bello (DC), on. Oreste Lodigiani (PSI), sen. D. Raffaello Lombardi (DC), sen. Nicola Loprieno (sin. ind.), sen. Angelo Lotti (DC), sen. Maurizio Lotti (PCI), on. Giuseppe Lucchesi (DC), on. Giorgio Macciotta (PCI), sen. Giovanni Malagodi (PLI), on. Piergiovanni Malvestio (DC), on. Oscar Mammi (PRI), on. Vincenzo Mancini (DC), on. Angelo Mancuso (Sin. Ind.), on. Calogero Mannino (DC), on. Comelio Masciadri (PSI), on. Luigi Memmi (DC), sen. Luigi Meriggi (PCI), sen. Pietro Mezzapesa (DC), on. Teresa Angela Migliasso (PCI), sen. Karl Mitterdorfer (misto Svp), on. Giorgio Napolitano (PCI), sen. Emilio Neri (DC), on. Giovanni Nonne (PSI), on. Pierluigi Onorato (Sin. Ind.), sen. Arturo Pacini (DC), sen. Maurizio Pagani (PSDI), sen. Vincenzo Palumbo (PLI), on. Valentino Pasqualin (DC), on. Renzo Patria (DC), on. Antonio Patuelli (PLI), sen. Ugo Pecchioli (PCI), on. Gerolamo Pellicanò (PRI), on. Giuseppe Pernice (PCI), sen. Giuseppe Petrilli (DC), on. Angelo Picano (DC), on. Flaminio Piccoli (DC), sen. Piero Pieralli (PCI), on. Natale Piscichio (DC), sen. Sergio Pollastrelli (PCI), sen. Carlo Pollidoro (PCI), on. Costante Portatadino (DC), sen. Gianni Prandini (DC), on. Nicola Quarta (DC), sen. Giovanni Ranalli (PCI), on. Giuseppe Reina (PSI), on. Romeo Ricciuti (DC), on. Luciano Righi (DC), on. Domenico Romano (PSI), on. Giacomo Rosini (DC), on. Stefano Rossattini (DC), sen. Aride Rossi (PRI), on. Antonio Rubbi (PCI), on. Raffaello Rubino (DC), sen. Giancarlo Ruffino (DC), on. Francesco Rutelli (PR), sen. Franco Salvi (DC), on. Giulio Santarelli (PSI), sen. Learco Saporito (DC), on. Giuseppe Sarretta (DC), on. Alessandro Scajola (DC), on. Vincenzo Scotti (DC), on. Martino Scovaricchi (PSDI), on. Claudio Signorile (PSI), sen. Mario Signorino (PR), on. Giuseppe Sinesio (DC), on. Valdo Spini (PSI), sen. Eugenio Tarabini (DC), on. Mario Tassone (DC), sen. Giovanni Torri (PCI), on. Ivonne Trebbi (PCI), on. Mario Usellini (DC), on. Giuseppe Vacca (PCI), sen. Leo Valiani (PRI), sen. Salvatore Valitutti (Misto LIB), sen. Tullio Vecchietti (PCI), sen. Claudio Venanzetti (PRI), on. Giuseppe Vignola (PCI), on. Michele Viscardi (DC), sen. Giuseppe Vitale (PCI), on. Amedeo Zampieri (DC), on. Giovanni Zarro (DC), on. Giuliano Zoso (DC), on. Giuseppe Zurlo (DC). L'informazione è tratta da *Le prime adesioni all'Intergruppo federalista al Parlamento italiano*, in «L'Unità europea», aprile 1987, anno XIV-158, pp. 15-17.

Un'azione che, tuttavia, si avviava solo nell'ottobre del 1987 quando circa 25 senatori e deputati, eletti nel giugno di quell'anno, proseguivano l'opera iniziata dai colleghi sul finire della IX legislatura⁴.

Quell'esperienza veniva salutata favorevolmente dal presidente del Consiglio, Giovanni Gorla che, in una lettera datata 5 ottobre 1987, esprimeva il proprio apprezzamento, ribadendo l'appoggio del Governo italiano:

Desidero far pervenire ai rappresentanti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, riuniti oggi - per la prima volta dopo l'avvio della nuova legislatura nel quadro dell'Intergruppo parlamentare federalista per l'Unione Europea [...] L'elevato obiettivo che la riunione si prefigge, di favorire una consultazione popolare, attraverso la quale i cittadini dell'Europa possano esprimersi sulle modalità di realizzazione dell'Unione Europea, rappresenta, al pari di altre iniziative nella stessa direzione, un valido tentativo di far compiere un salto di qualità al progresso dell'ideale europeo, che non può che incontrare il favore del Governo. In questo senso, infatti, l'Italia è da sempre orientata nella consapevolezza che l'aspettativa dei popoli ha trovato sempre risposta adeguata nell'azione dei Governi. Oggi in un momento in cui si prepara l'esigenza di un rilancio dell'ideale e della formazione di una autentica coesione, la libera voce dei cittadini europei può forse rappresentare il solo modo per uscire da certi circoli viziosi che hanno fatto procedere finora l'Europa a passo ridotto⁵.

Per coinvolgere quanti ancora non avevano aderito, nel febbraio del 1988 il comitato promotore del nuovo intergruppo (composto da Diego Novelli, Francesco Rutelli, Carole Beebe Tarantelli, Gerolamo Pellicanò e Gaetano Arfè) sollecitava i colleghi a prendere parte all'attività giacché «due scadenze importantissime non solo per la vita del nostro Paese ma per 320 milioni di cittadini europei»⁶ (il rinnovo dell'Assemblea di Strasburgo

⁴ L'informazione è tratta da *Parlamento: riunione dell'intergruppo federalista*, in «Radio Radicale», Roma 6 ottobre 1987. La registrazione è consultabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/23904/parlamento-riunione-dellintergruppo-federalista>.

⁵ La lettera di Giovanni Gorla (Roma, 5 ottobre 1987) è custodita in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

⁶ «Caro collega, come tu ben sai il prossimo anno ci saranno le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo e nel 1992 entrerà in vigore il Mercato Unico. Due scadenze importantissime non solo per la vita del nostro Paese ma per i 320 milioni di cittadini europei che vivono nei 12 Paesi della Comunità. È sorto negli scorsi mesi un Comitato che ha come obiettivo l'integrazione del voto europeo del 1989 con un referendum che attribuisca agli elettori la facoltà di stabilire se essi intendono affidare al Parlamento Europeo un mandato costituente allo scopo di redigere, sulla base della scelta degli elettori e della sovranità del popolo, la costituzione dell'Unione Europea. È stata avanzata non solo dal Movimento Federalista ma anche da varie assemblee elettive (Consigli Comunali, Provinciali e Regionali) la richiesta al Parlamento e al Governo italiano di approvare entro breve tempo una legge che convochi questo referendum consultivo. Si è resa quindi urgente la verifica tra tutti i colleghi parlamentari italiani che hanno già aderito all'Intergruppo Federalista per l'Unione Europea, e anche tra coloro che ancora non lo hanno fatto, delle iniziative che si intendono assumere a livello italiano per rispondere concretamente, attraverso un piano di lavoro, alla "domanda Europea". Chiederemo alla Presidenza della Camera di poter usufruire di un minimo di appoggio logistico mentre si rende indispensabile nominare un comitato coordinatore delle attività dell'Intergruppo con un presidente-responsabile a rotazione da rinnovarsi ogni sei mesi»: *Lettera del comitato promotore dell'Intergruppo federalista al parlamento italiano* (Diego Novelli, Francesco Rutelli, Carol Beebe Tarantelli, Gerolamo Pellicanò e Gaetano Arfè) ai colleghi (Roma, 24 febbraio 1988), Fondazione

e l'entrata in vigore del mercato unico nel 1992) bussavano alla porta del Parlamento italiano, imponendo di agire concretamente a favore dell'Unione europea.

Rispetto al passato, il nuovo intergruppo si costituiva con lo scopo di coinvolgere senatori e deputati che, oltre alle loro funzioni di carattere istituzionale, avrebbero manifestato maggiore impegno sui temi europei.

Se la prima esperienza, di fatto, «si era realizzata nella più alta e formale veste» in rappresentanza di tutte le correnti politiche del Parlamento nazionale, l'intergruppo della X legislatura si sarebbe caratterizzato per la presenza di militanti in grado di accelerare il processo di europeizzazione.

Una circostanza che il federalista Gui avrebbe ribadito il 22 settembre 1987, in occasione della conferenza stampa di presentazione della proposta di un referendum consultivo sull'Unione europea⁷.

I nuovi componenti, appartenenti ai diversi partiti (DC, PDS, Federalista Europeo, PLI, PSDI, PSI, PRI, Sinistra Indipendente e Gruppo Misto)⁸ adottavano immediatamente lo statuto dell'Intergruppo strasburghese e, nel tentativo di organizzare una struttura più articolata, nominavano anche un direttivo⁹.

Del comitato, la cui composizione veniva ricordata sulle pagine del *Crocodile* del numero speciale edito nel marzo del 1991, facevano parte i senatori Gaetano Arfè (Sin.

Istituto piemontese Antonio Gramsci di Torino, Fondo Diego Novelli, fasc. 8, *Corrispondenza personale, al parlamento nazionale ed europeo* (1988).

⁷ Cfr. Discorso pronunciato da Francesco Gui in occasione della conferenza stampa *La proposta di un referendum consultivo sull'Unione Europea*, organizzata dal MFE (Roma, 22 settembre 1987), in «Radio Radicale», 22 settembre 1987. La registrazione è consultabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/23748/la-proposta-di-un-referendum-consultivo-sullunione-europea>.

⁸ *L'intergruppo federalista del parlamento italiano. Who's who?*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, pp. 13-14.

⁹ L'Intergruppo federalista al Parlamento italiano aveva raccolto le seguenti adesioni: sen. Michele Achilli (PSI), on. Adelaide Aglietta (PR), sen. Arduino Agnelli (PSI), on. Giulio Andreotti (DC), sen. Gaetano Arfè (Sin. Ind.), on. Carole Beebe Tarantelli (Sin. Ind.), sen. Marco Boato (PR), (PSDI), sen. Lorenzo Cappelli (DC), on. Giovanni Cervetti (PCI), sen. Antonio Cariglia (PSDI), sen. Giuseppe Chiarante (PCI), on. Vittorino Colombo (DC), sen. Luigi Covatta (PSI), sen. Achille Cutrera (PSI), on. Saverio D'Aquino (PLI), sen. Costante Degan (DC), on. Stefano De Luca (PLI), sen. Gabriele De Rosa (DC), sen. Alfredo Diana (DC), sen. Cesare Dujany (misto U.V.), on. Enrico Ermelli Cupelli (PRI), sen. Franca Falcucci (DC), sen. Amintore Fanfani (DC), sen. Giuseppe Fassino (PLI), on. Giulio Ferrarini (PSI), on. Rosa Filippini (L. Verde), on. Carlo Fracanzani (DC), sen. Marcello Ignazio Gallo (DC), on. Antonio Gava (DC), sen. Guido Gerosa (PSI), on. Alessandro Ghinami (PSDI), on. Giovanni Gorla (DC), sen. Roberto Maffioletti (PCI), sen. Giovanni Malagodi (PLI), on. Oscar Mammi (PRI), on. Mauro Mellini (PR), on. Giorgio Napolitano (PCI), on. Renato Nicolini (PCI), on. Diego Novelli (PCI), on. Marco Pannella (PR), on. Gerolamo Pellicanò (PRI), sen. Piero Pieralli (PCI), on. Matteo Piredda (DC), on. Virginio Rognoni (DC), on. Francesco Rutelli (PR), on. Carlo Senaldi (DC), sen. Gianfranco Spadaccia (PR), on. Francesco Tempestini (PSI), on. Massimo Teodori (PR), sen. Lucio Toth (DC), sen. Claudio Vecchi (PCI), sen. Benigno Zaccagnini (DC), on. Giovanni Zarro (DC), sen. Ortensio Zecchino (DC), on. Giuliano Zoso (DC). L'informazione è tratta da *Prime adesioni all'Intergruppo federalista al Parlamento italiano*, in «L'Unità europea», anno XV-167, gennaio 1988, p. 12. Nel febbraio del 1988 si aggiungevano altri parlamentari: sen. Umberto Emo Capodilista (DC), on. Paolo Cristoni, on. Sergio Mattarella (DC), on. Ferdinando Russo (DC), on. Carlo Vizzini (PSDI). L'informazione è tratta da *Altri aderenti all'Intergruppo federalista al Parlamento italiano*, in «L'Unità europea», anno XV-168, febbraio 1988, p. 13.

Ind.), Cesare Dujany (Union Valdotaïne), Guido Gerosa (PSI), Luigi Granelli (DC) e gli onorevoli Giuseppe Calderisi (Fed. Eur.) e Gerolamo Pellicanò (PRI)¹⁰. A guidarlo era il comunista Diego Novelli, in qualità di presidente¹¹. Segretario dell'intergruppo veniva nominato Calderisi affiancato da Gui che rappresentava la voce del Movimento federalista.

Contestualmente in Belgio, il 5 marzo 1987, veniva costituito un analogo intergruppo su iniziativa del deputato Ludo Dierickx (AGALEV) e della senatrice Monique Rifflet-Knauer (PS)¹².

Le carte del Fondo "Pier Virgilio Dastoli" testimoniano che, già al momento della sua costituzione, l'intergruppo belga contava numerose adesioni tra esponenti di rilievo della vita politica di quel paese. Tra questi, alcuni rappresentanti del Parti Social Chrétien, del Christelijke Volkspartij, dell'Anders GAan LEVen) e dell'Écologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales)¹³.

Malgrado alcuni timori espressi dal social-cristiano Nothomb¹⁴, l'intergruppo nasceva con lo scopo di « promouvoir l'idée de l'union européen au sein du Parlement belge et de répondre à l'appel de l'intergroupe fédéraliste du Parlement européen »¹⁵.

¹⁰ Ivi, p. 14.

¹¹ Anche se a norma di statuto la presidenza era assunta a rotazione, tuttavia, l'incarico veniva affidato a Diego Novelli. L'informazione è tratta da *L'intergruppo federalista del parlamento italiano. Who's who?*, cit.

¹² Le informazioni sulla data della riunione costitutiva dell'Intergruppo belga si leggono nel documento *Intergroupe federaliste pour l'Union européenne* (Bruxelles, le 18 février 1987) firmato da Pier Virgilio Dastoli (Secrétaire), Elisabetta Avataneo (Secrétariat). Il documento è custodito in HAEU, PVD, fasc. 33.

¹³ È quanto si legge nell'articolo *Costituito l'Intergruppo federalista al Parlamento belga*, in «L'Unità europea», anno XIV 162-163, agosto-settembre 1987, p. 17. Di fatto, nella *Listes des membres* del 5 marzo 1987 figuravano i nomi di circa quaranta membri tra senatori e deputati: Bataille Raymond (PSC, Sénat), Böel Pol (PRL, Sénat), Bosmans Jos (PVV, Sénat), Burgeon Willy (PS, Chambre), Busquin Philippe (PS, Chambre), Collignon Robert (PS, Sénat), Declercq Thijl (CVP, Chambre), Defosset Léon (PS, Chambre), Dejardin Claude (PS, Chambre), Delforge Yves (ECOLO, Chambre), Denison Robert (PS, Chambre), De Pauw Deveen Lydia (PS, Sénat), Desutter Manu (CVP, Chambre), Ludo Dierickx (AGALEV, Chambre), Falise Pierre (CFP, Sénat), Gendebien Pol Henry (PSC-ADW, Chambre), Grosjean André Yvon (PS, Sénat), Harmegnies Yvon (PS, Chambre), Henrik Robert (UDRT Rad, Chambre), Klein Edouard (PRL, Chambre), Lafosse Maurice (PS, Sénat), Lenaert Lieven (CVP, Chambre), Lenfant Pierre (PS, sénat), Nothomb Charles Ferdinand (PSC, Chambre), Rifflet Knauer Monique (PS, Sénat), Santkin Jacques (PS, Chambre), Spaak Antoinette (FDF, Chambre), Taminiaux Willy (PS, Sénat), Truffaut France (PS, Sénat) Trussaut Georges (ECOLO, Sénat), Uyttendaele René (CVP, Chambre), Wauthy Emile (PSC, Chambre), Jaak Gabriels (VU, Chambre), Van Hecke Johan (CVP, Chambre), Urbain Robert (PS, Chambre), Van den Brande Luc (CVP, Chambre), Van Miert Karel (PS, Chambre), Colla Marcel (PS, Chambre) D'Hour Luc (CVP, Chambre), Flandre Edgol (ECOLO, Chambre), Neyts Vyffembrock Anne Marie (PVV, Chambre). L'informazione è tratta da *Intergroupe belge pour l'Union européenne, Liste des membres* (au 5 mars 1987), in HAEU, PVD, fasc. 35.

¹⁴ F. Nothomb si era interrogato sulla natura dell'intergruppo giacché all'interno della Camera era stato già costituito un *comité d'avis sur les questions européenne*. L'informazione è tratta da *Projet de compte rendu de la deuxième réunion de l'Intergroupe parlementaire belge pour l'Union européenne*, le 31 mars 1987, in HAEU, PVD, *ibidem*.

¹⁵ La citazione è tratta da *Projet de compte rendu de la deuxième réunion de l'Intergroupe parlementaire belge pour l'Union européenne*, cit.

L'obiettivo – ricordava Ludo Dierickx – «est d'avoir un groupe de parlementaires nationaux qui fournissent un travail d'action et de réflexion sur le problème de l'intégration européenne»¹⁶ sia alla Camera che al Senato dove, sottolineava Rifflet, non era presente alcun *comité d'avis sur les questions européennes*¹⁷.

Nel corso del secondo incontro, il senatore Dierickx tornava a ribadire l'urgenza e l'importanza di costituire una realtà in grado sia di manifestare la propensione delle istituzioni belghe verso «problèmes transnationaux ne peuvent être résolus que de manière transnational»¹⁸ che di fornire un esempio per tutti coloro che, all'interno dei parlamenti nazionali, desideravano costituire intergruppi analoghi: «aujourd'hui la question n'est plus de savoir si l'opinion publique est mûre pour une démocratie européenne, mais bien si les femmes et les hommes politiques le sont»¹⁹.

Quanto alla struttura di coordinamento, sulla base delle indicazioni e del regolamento elaborato dall'Intergruppo europeo, il belga Dierickx – nominato all'unanimità presidente²⁰ – proponeva un *Bureau* presieduto da un «représentant d'un grand part», poi composto dai deputati Raymond Bataille e Ferdinand Nothomb per il PSC, Edouard Klein per il PRL, Jos Bosmans per il PVV, Robert Hendrick per l'UDRT, Karel Van Miert e Luc Van de Brande per il CVP²¹.

Dopo le elezioni anticipate del dicembre 1987, il *Belgische Interfractiegroep voor de europese unie* (a carattere bicamerale) si ricostituiva – su iniziativa dei militanti federalisti Olivier De Rijcker, Pascal Herroele e Ludo Dierickx – col supporto di 95 parlamentari. È quanto emerge dall'analisi dell'elenco dei partecipanti datato 1° ottobre 1988²².

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ La riflessione di M. Rifflet-Knauer si legge *ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Vicepresidenti erano nominate Monique Rifflet Knauer e Antoinette Spaak (*ibidem*).

²¹ *Ibidem*.

²² Secondo quanto riportato nell'elenco del 1° ottobre 1988 i componenti erano: Aelvoet Magda (AGALEV, Sénat), Appeltans Laurens (PS, Sénat), Bascour Jan (PVV, Sénat), Bokstal Elie (CVP, Sénat), Boël Pol (PRL, Sénat), Borin Alberto (PS, Sénat), Busquin Philippe (PS, Chambre), Candries Herman (VU, Chambre), Charlier Philippe, (PSC, Chambre) Clerfayt Georges (FDF, Chambre), Colla Marcel (PS, Chambre), Corbisier Hagon Anne-Marie (PS, Chambre), Croes Lisette (PS, Sénat), Crucke Orphale (PS, Sénat), Cuyvers Jozef (AGALEV, Chambre), Damseaux André (PRL, Chambre), Daras José (ECOLO, Chambre), De Belder Hans (VU, Sénat), Decléty Arnaud (PRL, Sénat), Defosset Léon (PS, Chambre), Delloy Daniel (PS, Sénat), De Loor Herman (PS, Sénat), De Meyer Magda (PS, Chambre), De Raet Sébastien (PS, Chambre), De Roo Johan (CVP, Chambre), Seny Yves (PSC, Sénat), Désir Georges (FDF, Sénat), Desmedt Claude (FDF, Sénat), Desutter Manu (CVP, Chambre), De Wasseige Yves (PS, Sénat), Didden Maurice (CVP, Sénat), Dierickx Ludo (AGALEV, Sénat), Eicher Bernard (PS, Sénat), Erdman Frederick (PS, Sénat), Evers Alfred (PRL, Sénat), Galle Marc (PS, Chambre), Geysels Jos (AGALEV, Chambre), Grafé Jean-Pierre (PSC, Chambre), Grosjean André (PS, Sénat), Gryp Eric (AGALEV, Sénat), Guillaume François (PS, Sénat), Hanquet Huberte (PSC, Sénat), Harmegnies Yvon (PS, Chambre), Hasquin Hervé (PRL, Sénat), Hendrick Roger (UDRT, Chambre), Henneuse Roger (PS, Sénat), Henry Jean-Pol (PS, Chambre), Hotyat Robert (PS, Sénat), Janssens Charles (PS, Chambre), Janzegers Guido (AGALEV, Sénat), Kestelijn Sierens Marie-Paule (CVP, Sénat), Klein Edouard (PRL, Chambre), Laverge Jacques (PVV, Sénat), Lebrun Michel (PSC, Chambre), Leclercq Jean (PS, Sénat), Lefebver Olga (PS, Chambre),

Simili iniziative – come avrebbe ricordato Dastoli – prendevano forma anche nell’Assemblea francese, nel *Bundestag* tedesco e nelle *Cortes* spagnole²³. Persino i giovani della *Joventut europea federalista* della Catalunya, in una lettera del 10 marzo 1987, sollecitavano il Parlamento catalano a schierarsi in «defensin la Unió Política Europea», chiedendo la «constitució d’un grup similar en el si de la Institució Parlamentària Catalana»²⁴.

Grazie a quelle esperienze nazionali, l’Intergruppo europeo riusciva a costruire una rete di rapporti strategici anche su scala locale, come testimonia la formazione di gruppi analoghi in alcune Assemblee regionali²⁵.

Nell’ottobre del 1987, infatti, si costituiva in seno al Consiglio regionale della Lombardia, l’intergruppo federalista al quale aderivano 28 consiglieri, per la maggioranza appartenenti alla Democrazia cristiana e al Partito comunista. Si trattava, nello specifico, di Bruno Ambrosi (Indip.), Vittorangelo Archetti (PSI), Laura Bartoli (Verdi), Claudio Bonfanti (PSI), Piero Borghini (PCI), Vittorio Caldiroli (DC), Sergio Cazzaniga (DC), Giovanni Cominelli (PCI), Ugo Finetti (PSI), Luciano Forcellini (PRI), Giuseppe Gibilisco (DC), Giuseppe Giovenzana (DC), Liberto Losa (PCI), Camillo Lucchi (DC), Elga Montagna (PCI), Mario Marelli (DC), Luigi Martinelli (DC), Antonio Muffatti (DC), Orazio Picciotto Crisafulli (PSDI), Francesca Rota (DC), Antonio Savoia (PRI),

Lenfant Pierre (PSC, Sénat), Mahieu Marc (PVV - Chambre), Marchal Jacques (PS - Sénat), Marchand Cyriel (CVP, Chambre), Maystadt Philippe (PSC, Chambre), Merckx Van Goey (CVP, Chambre), Michel Louis (PRL, Chambre), Mottard Jean (PS, Chambre), Nelis Denise (ECOLO, Sénat), Nols Roger (PRL, Chambre), Nothomb Charles-Ferdinand (PSC, Chambre), Onkelinx Laurette (PS, Chambre), Pillaert Jean-Pierre (VU, Chambre), Pouillet Edouard (PSC, Sénat), Simons Henri (ECOLO, Chambre), Spaak Antoinette (FDF, Chambre), Spitaels Guy (PS, Sénat), Swinnen René (PS, Sénat), Suyckerbuyck Herman (CCP, Sénat), Taminaux Willy (PS, Sénat), Thys Jean-Louis (PSC, Chambre), Timmermans Jacques (PS, Chambre), Toussaint Théo (PS, Sénat), Truffaut France (PS, Sénat), Urbain Robert (PS, Chambre), Van Aperen Arnold (PVV, Sénat), Vancrombruggen Jean-Paul (PS, Chambre), Van Dienderen Hugo (AGALEV, Chambre), Van Durme Wilfried (AGALEV, Chambre), Van Eetvelt Jozef (CVP, Sénat), Van Looy Jef (CVP, Chambre), Van Miert Karel (PS, Chambre), Verschueren Karel (PS, Sénat), Vervaet Daan (VU, Chambre), Vogels Mieke (AGALEV, Chambre), Weyts Johan (CVP, Sénat), Wijninckx Jos (PS, Sénat), Winkel Xavier (ECOLO, Chambre). Cfr *Belgise interfractiegroep voer de Europese Unie*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 35. La notizia veniva riportata anche su «L’Unità europea», anno XV-174/175, agosto-settembre 1988, p. 6.

²³ Non è stato rinvenuto nelle carte di Pier Virgilio Dastoli relative all’Intergruppo, alcun documento sulla costituzione di questi soggetti parlamentari. Sull’iniziativa francese, inoltre, lo stesso racconta delle difficoltà incontrate dal federalista Bernard Barthlay all’interno del MFE che non aveva ancora preso posizione sulla costituzione di un intergruppo nazionale (*Relazione di Pier Virgilio Dastoli, membro della DN del Movimento federalista Europeo e segretario dell’Intergruppo federalista al Parlamento Europeo, sull’azione per l’Unione Europea*, cit.).

²⁴ Si tratta di una lettera a firma di Francesc Ràfois, president JEF-Catalunya (Barcelona, 10 Març de 1987). Il documento è custodito in HAEU, PVD, fasc. 35.

²⁵ «Intergruppi federalisti costituiti all’interno delle assemblee regionali risultano attualmente operanti in Lombardia (Regione Lombardia, Via U. Bassi, 2-20159 Milano) e in Emilia-Romagna (Consiglio Regionale dell’Emilia Romana, v.le Silvani, 6 40122 Bologna)»: *L’intergruppo federalista del parlamento italiano. Who’s who?*, cit.

Luciano Segre (PCI), Alberto Speroni (PRI), Vittorio Sora (DC), Renato Tacconi (PSI), Giuseppe Torri (DP), Elio Veltri (Indip.) e Giovanni Verga (DC)²⁶.

Secondo quanto riportato nell'atto costitutivo, esso nasceva con l'obiettivo di rispondere ai nuovi temi dettati dall'agenda comunitaria e compensare la distanza tra politiche regionali e macro-questioni europee, tra cui l'incremento delle reti informatiche, i trasporti, l'ambiente e lo sviluppo economico²⁷.

Manifestando la volontà di attivare rapporti di collaborazione con le analoghe realtà europea e nazionale²⁸, i componenti dell'intergruppo lombardo individuavano, tra le proprie finalità, «l'adeguamento della legislazione regionale per sviluppare azioni di sostegno al progresso dell'unione europea», la riflessione «per la definizione di un ruolo più congruo delle regioni e del sistema delle autonomie locali all'interno della Comunità», nonché la promozione di dibattiti e studi comuni tra regioni europee sui problemi di maggiore interesse²⁹.

Come primo atto, facevano approvare in Consiglio (il 29 ottobre 1987) una mozione per sollecitare i governi degli Stati membri a rispettare gli «impegni che essi stessi si erano dati sin dal 1984 [...] decidendo di attribuire al Parlamento europeo il mandato di elaborare, sulla base del Progetto di Trattato proposto da questo stesso organo nel 1984 [...] il testo definitivo per la Costituzione di una Unione europea»³⁰.

Un Trattato-Costituzione in cui, secondo quanto previsto in quella mozione, si prevedeva «l'attribuzione all'Unione delle competenze della politica estera e della sicurezza e di tutte quelle [...] necessarie per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria; il potere esecutivo ad un governo responsabile davanti al Parlamento; la suddivisione del potere legislativo tra Parlamento europeo e Consiglio, il voto a maggioranza in seno al Consiglio»³¹, la garanzia per gli Stati della Comunità non aderenti «dei diritti e degli interessi derivanti dall'appartenenza alla Comunità»³².

²⁶ Si veda l'*Elenco delle adesioni all'Intergruppo federalista per l'Unione europea del Consiglio regionale della Lombardia*. Il documento è custodito in HAEU, PVD, fasc. 35.

²⁷ Cfr. *Lettera di Elga Montagna, presidente dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea del Consiglio regionale della Lombardia agli Uffici di presidenza dell'Intergruppo del Parlamento europeo e dell'Intergruppo del Parlamento italiano* (Milano, 24 novembre 1987). La lettera è custodita in HAEU, PVD, *ibidem*.

²⁸ L'art. 4 del regolamento recitava: «L'Intergruppo del Consiglio regionale della Lombardia agisce in collaborazione con gli Intergruppi costituiti presso il Parlamento europeo ed il Parlamento italiano. Esso coordina la propria azione con le organizzazioni e i movimenti che agiscono in Regione Lombardia per realizzare l'Unione europea» (*Regolamento dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea Consiglio regionale della Lombardia*, in HAEU, PVD, fasc. 35).

²⁹ La citazione è tratta da *Lettera di Elga Montagna, presidente dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea del Consiglio regionale della Lombardia*, cit.

³⁰ Così la *Mozione/0187 del Consiglio regionale della Lombardia*, approvata il 29 ottobre 1987. Una copia del documento si trova in HAEU, PVD, *ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

Anche nel Consiglio regionale del Piemonte il democristiano Giovanni Picco proponeva, nel febbraio del 1988, la formazione di un'analoga realtà cui aderivano i consiglieri regionali Rinaldo Bontempi (PCI), Eugenio Maccari (PSI), Sergio Marchini (PLI), Andrea Mignone (PSDI) e Bianca Vetrino (PRI). In linea con quanto promosso dagli altri intergruppi, anche quello piemontese intendeva farsi promotore della proposta di legge di iniziativa regionale per tenere in Italia un referendum consultivo per conferire un mandato costituente al PE. A pochi mesi dalla sua costituzione, infatti, l'intergruppo faceva approvare in Consiglio una delibera per sollecitare sia a livello nazionale sia negli altri Paesi una consultazione popolare in tal senso ³³.

2. *Il Manifeste pour l'Union européenne, L'Europe est notre avenir e "I sondaggi d'opinione". Il rapporto tra società europea e Intergruppo*

Le considerazioni esposte finora permettono di affrontare la questione della strategia adottata dall'Intergruppo federalista per mobilitare la società europea sui possibili sviluppi sovranazionali dell'integrazione comunitaria.

Sul tema Dastoli affermava che

senza un'effettiva mobilitazione dell'opinione pubblica, al di là e al di fuori dei partiti politici, qualunque iniziativa del Parlamento europeo per autoaffermare il suo diritto ad agire, di fatto, come Assemblea costituente, è con molte probabilità destinata a limitare i suoi effetti a livello dell'impegno morale del governo, senza pratiche conseguenze sugli equilibri istituzionali³⁴.

Seguendo il disegno politico di Altiero Spinelli, l'Intergruppo fissava tra gli elementi essenziali della sua azione quella di coinvolgere i cittadini europei, promuovendo un'effettiva campagna per la realizzazione della democrazia transnazionale.

In tal senso, le prime iniziative erano volte alla stesura di «un projet de manifeste pour la démocratie européenne et l'unité de l'Europe»³⁵ che esprimesse posizioni ancor più incisive rispetto a quanto già dichiarato nella *Declaration politique* e consolidasse, in quel modo, l'impegno congiunto di deputati europei e nazionali.

Redatta nel gennaio del 1987, la prima bozza del documento si articolava in cinque parti: 1) *La Communauté européenne, trente ans après les Traités de Rome*, 2) *Les tâches de l'Europe démocratique*, 3) *La transformation de la Communauté en véritable union*,

³³ L'informazione si legge in *Attività del MFE*, in «L'Unità europea», anno XV-168, febbraio 1988, p. 11.

³⁴ *Relazione di Pier Virgilio Dastoli, membro della DN del Movimento federalista Europeo e segretario dell'Intergruppo federalista al Parlamento Europeo, sull'azione per l'Unione Europea*, cit.

³⁵ Cfr. IfUe, *Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 1987*, cit.

4) *La nouvelle strategie a suivre pour realiser l'Union europeenne*, 5) *La mobilisation des citoyens europeens*³⁶.

In particolare, l'Intergruppo si soffermava sul primo punto, illustrando gli obiettivi «incontestabili» erano stati conseguiti a trent'anni dalla firma di Roma (come «la fine delle guerre fratricide in Europa», «la presa di coscienza europea da parte dei popoli della Comunità», lo sviluppo economico) e quali fattori, invece, avevano rischiato di vanificare i risultati raggiunti, come «la reviviscenza degli egoismi nazionali»³⁷ e il ridotto funzionamento delle istituzioni comunitarie.

L'Europa democratica, dunque, poteva realizzarsi solo perseguendo fondamentali *le taches* che includessero lo sviluppo di politiche sociali, energetiche e relative alla ricerca e alla cooperazione con il Terzo Mondo, alla creazione di uno spazio comune senza frontiere, nonché allo sviluppo di una politica estera europea «capace di garantire tanto la sicurezza e la difesa del suo territorio, quanto il mantenimento e il consolidamento della pace nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo»³⁸.

Risultati che potevano raggiungersi, a giudizio dell'Intergruppo, solo attraverso una «volontà politica indiscussa e operante [...] tale da trasformare la Comunità in un'autentica Unione Europea in grado di conferirle una personalità specifica e permetterle di parlare all'unisono»³⁹.

Negli ultimi paragrafi, l'attenzione si spostava sulla strategia tracciata dal Parlamento europeo nel 1986 (relativa al mandato di elaborare un nuovo progetto da sottoporre alla ratifica degli Stati membri) e sull'esigenza di accordarsi a larga maggioranza, superando le tradizionali divergenze su quei temi.

Un compito, quest'ultimo, che spettava all'Intergruppo, chiamato ad adoperarsi allo scopo di coinvolgere i governi, i rappresentanti eletti e tutti i cittadini per riaffermare «la comune volontà di costruire l'Unione Europea»:

In questo spirito e nell'intento di preparare le elezioni europee del 1989, noi chiediamo ai cittadini europei di rispondere in massa a tutte le iniziative di consultazione popolare. Facciamo quindi appello a tutti gli uomini e a tutte le donne animati da coraggio e buona volontà esortandoli ad assumere la loro comune responsabilità al fine di edificare l'Unione europea, perché l'Europa è il nostro avvenire!⁴⁰.

³⁶ IfUe, *Projet de manifeste pour l'Union européenne*. Il documento è custodito in HAEU, PVD, fasc. 33.

³⁷ La versione del *Manifesto* in lingua italiana si legge in HAEU, PVD, fasc. 34.

³⁸ *Manifesto*, cit.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

Su quel documento, svolgeva alcune considerazioni la radicale di Emma Bonino, chiedendo al segretario Dastoli che il *Manifesto* fosse snellito ed esprimesse «maggiore concretezza [...] e maggiore aggressività nei confronti di coloro che bloccano l'avanzare dell'Europa e dell'idea federalista»:

Occorre avere, proprio noi, la forza anche in seno all'intergruppo di poterci riconoscere in un Manifesto politico che possa un domani essere l'impegno elettorale di candidati o "liste" elettorali federaliste. Questo testo raccoglierebbe certo l'adesione dei 3/4 dei membri del P.E., ma non credo ci farebbe avanzare di molto. Credo che dai tempi del Coccodrillo e della prima comm. istituzionale, le cose siano mutate: Abbiamo ora un organo parlamentare nel quale la mediazione può anche essere il metodo di lavoro più adeguato ed in questo caso un rapporto Herman maggioritario in Assemblea potrebbe anche essere al di sotto delle nostre personali aspettative; ma non vedo perché l'intergruppo non debba dire forte e chiaro quello che non si può far passare in Commissione: saremo minoranza, perderemo magari qualche aderente, ma guadagneremo in chiarezza e lotta politica. Per questo propongo che, snellendo l'attuale impianto, si arrivi ad affermare che gli obiettivi dell'Intergruppo per questa legislatura sono un'Assemblea costituente per il 1989, magari assortita delle prospettive avanzate da Giscard, e per allora l'organizzazione di referendum consultivi per l'europa. Forse irrealistico, ma più mobilitante, lo ripeto, per l'intergruppo⁴¹.

Analoghe le riflessioni del deputato francese Alfred Coste Floret che giudicava le idee contenute nel Manifesto «excellentes», malgrado alcuni difetti dettati dalla lunghezza, dalla complessità e da un uso poco corretto della lingua francese⁴².

Secondo quanto riportato nei verbali della riunione dell'Intergruppo del 18 febbraio 1987 (presieduta da Vittorino Chiusano), tutti i presenti⁴³ approvavano il *Manifesto pour l'Union européenne* che sarebbe stato presentato durante la prima Assemblea dei parlamentari federalisti⁴⁴. Un evento che lo stesso Dastoli avrebbe definito «una prova di

⁴¹ Lettera di Emma Bonino, deputata del Parlamento europeo a Pier Virgilio Dastoli, segretario dell'intergruppo (Bruxelles, 12 febbraio 1987). Il documento è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 34.

⁴² Così Coste Floret: «Le texte du manifeste distribué à l'intergroupe fédéraliste à n'est pas bon pour trois raisons: Il est trop compliqué Strasbourg; Il est trop long; En Français, il n'est pas bien écrit. En revanche les idées qu'il exprime sont excellentes. J'ai donc repris tout cela dans un projet plus ramassé avec une formulation plus percutante» (Lettera di Alfred Coste Floret, deputato del Parlamento europeo, a Pier Virgilio Dastoli, segretario dell'Intergruppo Fédéraliste (Paris, le 29 Janvier 1987), *ibidem*).

⁴³ I deputati che avevano approvato il *Manifesto* erano: Anne André Léonard, Victor Arbeloa Muru, Otto Bardong, Alain Bombard, Emma Bonino, Carlos Maria Bru Puron, Mauro Chiabrandò, Vittorino Chiusano, Roberto Ciccio Messere, Joan Colom I Naval, Fernando Condesso, Alfred Coste-Floret, Michel Debatisse, Jose Manuel Duarte Cendàn, Carles-Alfred Gasoliba i Böhm, Carlo Alberto Graziani, Julian Grimaldos Grimaldos, Klaus Hänsch, Fernand Herman, Giosuè Ligios, William Newton Dunn, Jorge Pegado Liz, Jiří Pelikán, François Roelants du Vivier, Georgios Saridakis, Horst Seefeld, Hans Joachim Seeler, Sergio Camillo Segre, Gustavo Selva, Vera Squarcialupi, Georges Germa Sutra, Jacqueline Thome-Patenotre, Alberto Trident, Marijke Van Hemeldonck, Josep Verde I Aldea, Karl von Wogau (Cfr. IfUe, *Procès-verbal de la réunion du 18 février 1987*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33).

⁴⁴ Così al punto 3 del verbale della riunione dell'11 marzo 1987: «Pédant le débat qui suit aux communications du Président, les membres adopte définitivement, à l'unanimité, le Manifeste pour l'Union européenne qui sera diffusé à Rome et qui sera ouvert à la signature de tous les membres du Parlement européen et des parlements nationaux» (IfUe, *Procès-verbal de la réunion du 11 mars 1987*, *ibidem*).

fuoco»⁴⁵, giacché gli “innovatori” erano nuovamente chiamati ad esercitare un ruolo importante di iniziativa e di stimolo nell’orientare l’azione a breve termine per la costruzione federale dell’Europa. Del resto, già nella *Dichiarazione politica*, l’Intergruppo aveva ritenuto che fosse indispensabile un processo democratico «al quale dovranno essere strettamente associati tutti i cittadini europei, attraverso i loro legittimi rappresentanti a livello europeo e nazionale»⁴⁶.

La prima Assemblea interparlamentare, come ricordato sulle pagine del *Crocodile* del 1991, veniva organizzata in occasione della cerimonia in ricordo della firma dei Trattati di Roma e aveva luogo il 24 marzo 1987⁴⁷.

Malgrado il carattere evocativo di quell’evento, la stampa coeva avrebbe dedicato solo brevi cenni alla questione, inserendo la notizia all’interno di articoli concernenti le celebrazioni ufficiali tenutesi, il giorno seguente, alla presenza del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, del Presidente del Consiglio Bettino Craxi e del ministro degli Esteri Giulio Andreotti e di Henry Plumb, Jacques Delors e Wilfried Martens, presidenti, rispettivamente, del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio europeo.

Alcune informazioni sull’incontro si leggono, invece, nell’articolo firmato da Edgardo Bartoli pubblicato su *La Repubblica* il 25 marzo 1987⁴⁸: l’autore si soffermava, in

Rispetto ai centocinquanta iscritti, l’elenco del 12 marzo 1987 contava 36 partecipati per la maggioranza italiani fra cui A. Boesmans, S. Segre, C. Tognoli, D. Antoniozzi, A. Andre, J. Garowsky, V. Squarcialupi, A. Tridente, J. Thome-Paternelle, V. Arbeola Muru, J. Pelikàn, M. Chiabrando, C. Graziano, J. Duarte Cendàn, A. Coste Floret, S. Ercini, H. Seefeld, M. L. Cassanmagnago Cerretti, V. Chiusano, E. Blumenfeld, G. Selva, C. Bru Puron, F. Condeso, F. Herman, M. Cantarero del Castillo, G. Sutra De Germa, W. Newton Dunn, E. Bonino, JM. Bueno Vincente, M. Di Bartolomei, G. Sarikadis, D. Prag, E. Barón Crespo, G. Giavazzi, L. Croux e F. Ippolito (*I membri dell’intergruppo federalista che parteciperanno alla riunione del 24.03.1987, ibidem*).

⁴⁵ La citazione è tratta da *Relazione di Pier Virgilio Dastoli, membro della DN del Movimento federalista Europeo e segretario dell’Intergruppo federalista al Parlamento Europeo*, cit.

⁴⁶ *Dichiarazione politica* in lingua italiana, cit.

⁴⁷ Tra gennaio e marzo del 1987 i membri dell’Intergruppo avevano pianificavano la prima assemblea ipotizzandone sia il programma dei lavori che le personalità da invitare. È quanto emerge, al riguardo, nel *Document de travail sur la réunion de Rome*, in cui veniva fissata la data (24 marzo 1987), il luogo (l’Auletta dei Gruppi della Camera dei deputati) e la presenza, poi confermata, della Presidente della Camera Nilde Iotti, e del Ministro degli Affari esteri Giulio Andreotti (HAEU, Fondo PVD, fasc. 35). Su iniziativa del presidente Segre, l’Assemblea dei federalisti veniva presentata come una «continuation formelle de la réunion de la Commission institutionnelle, una «réunion commune avec l’Interroupe fédéraliste». Per l’occasione, infatti, l’Assemblea sarebbe stata composta dal Presidente della Commissione istituzionale, Sergio Segre, e dal Bureau dell’Intergruppo; ne avrebbe assunto la presidenza il deputato George Sutra de Germa (vicepresidente della *Cai* e membro dell’Intergruppo). L’informazione è tratta da *Feuille de présidence, réunion de l’Interroupe fédéraliste du 11 mars 1987*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 34.

⁴⁸ Così Bartoli: «Ieri mattina si sono conclusi i lavori del Comitato d’azione per l’Europa, nel pomeriggio l’intergruppo del movimento federalista si è riunito nell’auletta di Montecitorio, e ha parlato il ministro degli Esteri Andreotti [...] Quanto ai nuovi e più ampi poteri da conferire all’assemblea di Strasburgo, poteri autenticamente legislativi e rappresentativi dei popoli d’Europa è da segnalare che la Commissione istituzionale del parlamento europeo, anch’essa riunitasi nel quadro delle celebrazioni romane, ha votato un documento nel quale si dichiara di considerare utile dare ai cittadini europei la possibilità di pronunciarsi

particolare, sulle dichiarazioni rilasciate da Andreotti che aveva affermato l'esigenza di non lasciare «inascoltati i suggerimenti che in varia forma vorrebbero conferire al prossimo Parlamento europeo poteri costituenti, in modo da sottrarlo ai limiti angusti cui è costretto tuttora, nonostante sette anni di legittimità democratica»⁴⁹. Dichiarazioni che lo stesso ministro avrebbe ribadito, il giorno successivo, nel discorso tenuto durante la cerimonia in Campidoglio.

L'elemento più rilevante di quel primo incontro era stato, per l'appunto, la presentazione ufficiale del *Manifeste pour l'Union européenne, l'Europe est notre avenir*⁵⁰ che, a partire da quel momento, veniva diffuso per raccogliere quanti più sostenitori possibili.

In occasione della Conferenza stampa, organizzata per il lancio di “quell'appello”, il democristiano Antonio Graziani rimarcava l'importanza di quel documento e, in generale, dell'azione intrapresa da quel «larghissimo schieramento politico» che aveva deciso di riprendere la «battaglia» indicata da Spinelli, in un momento «particolarissimo» che egli definiva «di sconfitta»:

è la sconfitta del Parlamento perché il suo progetto, in fondo, è stato bocciato dai governi [...] Un momento che sembra, a leggere i giornali, a leggere dibattiti di carattere politico, in cui si ribadisce questa Europa degli inganni, in cui si fanno necrologi all'Europa, in cui si dice che l'Europa è morta. Ecco in questo momento il Parlamento, con un così largo schieramento [...] dice di riprendere quella battaglia che aveva caratterizzato la legislatura precedente e che aveva portato al Progetto di Trattato per l'Unione; e lo dice all'interno di un gruppo che si chiama intergruppo federalista (il che è significativo, cioè un'azione che si svolge all'interno di una prospettiva strategica, sia pure lontana, che è quella della federazione) e accoglie in pieno quello che era il contenuto del progetto Spinelli che non era – e questo qua bisogna sottolinearlo – l'utopia, era quello che si poteva realizzare in presenza di forze politiche – quelle almeno rappresentate in Parlamento – diverse che però

sulla trasformazione della Comunità in Unione europea, perché è inammissibile che una grande maggioranza sia messa definitivamente in scacco da una minoranza insignificante (affermazione alla quale pare faccia da completamento quella del ministro Andreotti all'intergruppo federalista: Non credo affatto che sia possibile camminare verso l'unione europea attraverso l'azione dei governi): *EUROPA, ANNO TRENTA ROMA*, in «La Repubblica», 25 marzo 1987, p. 12.

⁴⁹ La citazione è tratta da G. Andreotti, *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, in «Il veltro», XXXI (maggio-agosto 1987), n. 3-4, pp. 152-154. Il documento è consultabile online al seguente link <http://digital.sturzo.it/archiviopersonale/andreotti/3238291/1>. Si veda anche quanto espresso da Sergio Segre sugli sforzi e le strategie elaborate in seno al Parlamento di Strasburgo per la costruzione europea: «il Parlamento europeo e senz'altro il laboratorio principale, poiché è in questa sede che si confrontano quotidianamente le posizioni delle diverse forze politiche (e dunque si verificano le convergenze e le divergenze), che avviene la gestazione di un comune senso europeo e che, pezzo a pezzo, se ne costruiscono anche i grandi contorni politici, economici e sociali. ed è del tutto naturale, poi, che su questioni che toccano il divenire stesso dall'integrazione e dell'unità politica si formino schieramenti che non sono di destra o di sinistra, nell'accezione tradizionale del termine, ma europeistici e antieuropeisti, dove il primo svolge la funzione progressista e il secondo una funzione conservatrice» (*Dove si «fabbrica» un'identità politica*, in «L'Unità», 25 marzo 1986, p. 7).

⁵⁰ Il *Manifesto* si legge in *Appendice*, pp. 372-373 (Documento n. 8).

comunque erano tese ad andare avanti. Cose molto realistiche, molto semplici, però, molto significative. E in fondo in questo manifesto noi ritroviamo quelli che sono i punti fondamentali: quello dello sviluppo armonioso del superamento degli squilibri regionali, la realizzazione reale ed effettiva del sistema monetario europeo, senza la quale non è possibile pensare la realizzazione del Mercato interno, la politica della ricerca, l'identità culturale, le relazioni esterne. Ecco, questa consapevolezza è la consapevolezza della inadeguatezza dell'Atto unico, cioè questa riforma marginale e minimale dei Trattati di Roma in fondo caratterizza questo grosso gruppo di parlamentari europei e questo è un aspetto, certamente, positivo. Va sottolineata un'altra cosa – e di questo mi pare che ci sia consapevolezza non solo nell'intergruppo federalista ma anche nella commissione istituzionale – che non basta pensare all'iniziativa del Parlamento europeo [...] Quello che occorre oggi è che insieme al Parlamento europeo si muovano le forze politiche e sociali. Le forze politiche che hanno al primo posto o a uno dei primi posti dei loro programmi politici la costruzione dell'Unione Europea. Questo però deve tradursi in un'iniziativa politica concreta: in scelte concrete che possono essere scelte dure, forti anche nei confronti del proprio elettorato, delle proprie lobby [...] Senza questo [...] l'iniziativa del Parlamento è destinata a esaurirsi⁵¹.

Spiegando i contenuti del *Manifesto*, il democristiano Vittorino Chiusano si soffermava, invece, sulle difficoltà di indire in tutti Paesi un referendum per “misurare” la volontà dei cittadini di attribuire al Parlamento europeo un mandato costituente. E per ovviare a tali difficoltà invitava l'«opinione pubblica a rispondere massicciamente a qualche eventuale consultazione che l'Intergruppo federalista, da solo o in accordo con la Commissione istituzionale e la Commissione delle Comunità europee» avrebbe proposto: si trattava di iniziative che, insieme al referendum sul mandato costituente, si proponevano, «in un futuro abbastanza ravvicinato», di «sondare l'opinione degli elettori sul discorso dell'Unione europea»:

Noi avremmo in animo come intergruppo federalista, da soli o in accordo con altre forze, di lanciare un sondaggio nell'opinione pubblica europea per verificare, sia pure nei termini in cui un sondaggio è valido, la disponibilità e la reazione dei cittadini elettori al discorso “procediamo speditamente sulla strada dall'Unione Europea”. Questo sondaggio non è il referendum evidentemente di cui si auspicherebbe la realizzazione, perché il referendum ha connotazioni diverse da Paese a Paese: è difficile pensare di poterlo promuovere se non ci sarà l'accordo delle autorità politiche dei governi nazionali. Però un sondaggio di opinione fatto a livelli tecnici soddisfacenti, mi pare che potrebbe dare – se desse delle risposte positive – un impulso notevole al discorso dell'Unione Europea perché rappresenterebbe per le forze politiche nazionali, un atteggiamento, uno stato d'animo dei cittadini-elettori le quali evidentemente queste forze politiche nazionali non potrebbero non

⁵¹ La citazione è tratta da *Europa: trentennale dei trattati di Roma (intergruppi federalisti)*, cit.

tener conto. Questa è un’iniziativa concreta che ci proponiamo, studiate le modalità tecniche ottimali, di lanciare come Intergruppo federalista⁵².

Così, per ovviare alle complesse questioni concernenti quell’istituto “atipico” che differiva da Paese a Paese, l’Intergruppo si impegnava nella stesura e nella diffusione di alcuni sondaggi di opinione al fine di saggiare la volontà europea dei cittadini-elettori e mobilitarli all’azione.

Con la guida di Jacques-René Rabier, fondatore dell’Eurobarometro⁵³ e direttore generale della Commissione europea, gli “innovatori” di Strasburgo lavoravano alla stesura del primo questionario che veniva pubblicato nell’autunno del 1987⁵⁴.

Il progetto, elaborato dagli esperti dello *European Omnibus Survey* (EOS) sulla base degli orientamenti indicati dal gruppo di lavoro, si articolava in sette domande⁵⁵.

I primi due quesiti saggiavano la conoscenza “dell’intervistato” sul grande mercato interno, invitandolo a esprimere il proprio orientamento (favorevole o contrario), alla sua istituzione⁵⁶.

Altre domande vertevano, invece, su temi politico-istituzionali relativi a un’ipotetica unione politica e alla formazione di un governo europeo «responsabile davanti al

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Sul punto cfr.

<https://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/Eurobarometer#Howtoaccessdata>. Sull’evoluzione del consenso europeo prima della nascita dell’Eurobarometro si veda D. Pasquinucci, *Le consensus avant l’«Eurobaromètre»*, in *Consensus and European Integration. An Historical Perspective*, a cura di D. Pasquinucci, D. Preda, Peter Lang, Bruxelles 2012, pp. 15-27; sull’importanza dell’informazione europea nella prospettiva di creare una comunità politica, si veda A. Dulphy, C. Manigand, *Entretien avec Jacques-René Rabier*, in «Histoire politique, culture, société», n. 7, 2009/1; M. Theys, *Jacques-René Rabier. Fonctionnaire-militant au service d’une certaine idée de l’Europe*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2017.

⁵⁴ Durante la riunione dell’11 marzo 1987, Jacques René Rabier aveva esposto gli elementi fondamentali dell’Eurobarometro e informato i membri dell’Intergruppo sulle modalità di utilizzo al di fuori delle attività ufficiali della Commissione e del Parlamento europeo (IfUe, *Procès-verbal de la Réunion du 11 mars 1987*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33).

⁵⁵ L’Intergruppo aveva costituito un gruppo di lavoro (composto da Carlo Alberto Graziani, Fernand Herman, Georges Sutra de Germa e Pier Virgilio Dastoli) incaricato di elaborare un elenco di domande: cfr. IfUe, *Feuille de Présidence de la Réunion du 8 avril 1987* in HAEU, Fondo PVD, 34). Inoltre, per valutare la disponibilità dei giornali e dei mass-media a sponsorizzare quella iniziativa sia attraverso un contributo finanziario che con la pubblicazione dei risultati, veniva individuato un membro per ogni paese che espletasse quel compito (Vittorino Chiusano per l’Italia, Erik Blumenfeld per la Repubblica federale tedesca, Fernand Herman per il Belgio, Fernando Condesso per il Portogallo, Saridakis per la Grecia, Pimenta per il Portogallo, McCartin per l’Irlanda, Roubert de Ventos, Gasoliba i Bohm, Bru Puron per la Spagna, Wijsenbeek per i Paesi Bassi). Le informazioni si leggono in IfUe, *Feuille de Présidence de la réunion du 8 avril 1987*, cit; IfUe, *Lettre à tous les membres de l’Intergroupe fédéraliste pour l’Union européenne* (Bruxelles, le 21 mai 1987), *ibidem*.

⁵⁶ «Il est prévu que les douze pays membres de la Communauté européenne forment entre eux avant la fin de 1992 un grand marché unifié à l’intérieur duquel les personnes, les marchandises, les services et les capitaux circulent librement dans l’ensemble de la Communauté comme ils circulent à l’intérieur d’un même pays. Avez-vous entendu parlé de ce projet?; «Quoi qu’il en soit, êtes-vous vous-même favorable ou défavorable à la formation d’un grand marché européen unifié? Diriez-vous que vous êtes ...» (*Projet de questionnaire pour l’Intergroupe fédéraliste, Le Grande marche européen et l’unification politique de l’Europe: un double enjeu pour l’élection de 1989*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33).

Parlamento» o all'eventuale "trasferimento di poteri" dall'ambito nazionale a quello europeo⁵⁷.

Con specifico riferimento all'Assemblea di Strasburgo e al suo mandato costituente, venivano sottoposti al cittadino due quesiti: uno relativo all'attribuzione al Parlamento del potere di emanare le leggi, direttamente applicabili in ciascuno dei Paesi membri della Comunità, l'altro in cui si chiedeva di esprimere un'opinione in merito alla possibilità di riconoscere ai deputati il mandato di elaborare un progetto di costituzione per l'unione politica⁵⁸.

Riprendendo alcune questioni già dibattute durante la stesura del Progetto Spinelli del 1984, il questionario si soffermava sull'atteggiamento da adottare nel caso in cui alcuni Paesi non avessero accettato di partecipare alla creazione dell'Unione⁵⁹.

Quesiti, per l'appunto, che fornivano un contributo importante alla campagna di informazione condotta dal Parlamento europeo e dai gruppi politici in vista delle elezioni del 1989⁶⁰.

Eliminate quelle sul grande mercato interno, impostata su cinque domande, l'indagine veniva avviata il 15 ottobre 1987, coinvolgendo 12.000 cittadini provenienti dai diversi Paesi della Comunità. Il 17 dicembre dello stesso anno gli esiti venivano pubblicati da un gruppo di testate giornalistiche europee quali *La Repubblica*, *Le Figaro*, *Il Times*, *La Vanguardia*, *La Libre Belgique*⁶¹.

⁵⁷ « Certains pensent qu'il faudrait aller plus loin et unifier politiquement l'Europe. Vous personnellement, seriez-vous d'accord ou pas d'accord pour que la Communauté européenne soit dotée d'un gouvernement européen, ayant des moyens d'action et responsable devant le Parlement européen?»; «Ceux qui sont d'accord: Parmi les domaines suivants, quels sont pour lesquels vous accepteriez que le pouvoir de décision soit train des gouvernements nationaux, contrôlés par le Parlement européen (gli argomenti specifici erano: L'aide aux pays du Tiers Monde, les relations diplomatiques avec des pays extérieurs à l'Europe, la défense, l'émission de la monnaie, le montant des impôts sur le revenu, le système de sécurité sociale, les règles de protection de l'environnement, l'orientation de la recherche scientifique à long terme)» (*ibidem*).

⁵⁸ «Etes-vous pour ou contre l'attribution au Parlement européen du pouvoir de voter des lois européennes qui seraient directement applicables dans chacun des pays membres de la Communauté, donc aussi dans (le vôtre)?; Les élections pour le renouvellement du Parlement européen auront lieu en juin 1989. Seriez-vous d'accord ou pas d'accord pour que le Parlementaires qui vont être élus dans chacun des pays membres de Communauté européenne reçoivent de leurs électeurs le mandat d'élaborer le projet de constitution de l'Union politique européenne?» (*ibidem*).

⁵⁹ «Supposons qu'une majorité des pays membres de la Communauté européenne soient d'accord pour la formation d'une Union politique européenne, que deux ou trois pays ne soient pas d'accord. Pensez-vous que les pays qui sont d'accord devraient créer entre eux cette Union politique ou pensez-vous qu'il faudrait renoncer au projet?» (*ibidem*).

⁶⁰ Su quest'ultimo punto si legga *Lettre de P. V. Dastoli a Christopher Prout, président du Groupe ED* (Strasbourg, 6 juillet 1988), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

⁶¹ Quelle testate si erano associate all'iniziativa versando un contributo di 5.000 Ecu. L'informazione si legge in *Note sur le sondage d'opinion effectué par l'Inter groupe fédéraliste*, in HAEU, Fondo PVD, 33. Così J. R. Rabier a Dastoli: «La couverture par les journaux participants a été très bonne dans "La Libre Belgique" (avec, en supplément, un commentaire de F.H. le lendemain). "La Repubblica" adonné un excellent commentaire, mais n'a pas reproduit la totalité des résultats. "Le Figaro" n'a fait aucun commentaire, mais a reproduit à peu près tout notre rapport, à l'exception toutefois de la question sur le mandat à donner aux élus de 89. "La Vanguardia" a publié un édit, mais ne semble pas

Può essere utile soffermarsi sui risultati di quel «primo successo»⁶² analizzati, per conto dell'Intergruppo, dall'*European Omnibus Survey*.

Il 49% dei cittadini si era espresso, ad esempio, a favore del riconoscimento della potestà legislativa al Parlamento europeo, registrando la maggioranza assoluta in Italia, Belgio e Francia e relativa negli altri paesi⁶³: dati difforni si registravano, invece, in Danimarca e nel Regno Unito, con i contrari di gran lunga più numerosi⁶⁴.

Gli italiani, quindi, si dimostravano «fortement polarisées dans le sens positif» al contrario dei danesi e degli inglesi che mostravano, invece, un atteggiamento negativo, e dei portoghesi, spagnoli e greci tra cui, un intervistato su quattro, non assumeva alcuna posizione⁶⁵.

Con riferimento al quesito sul mandato costituente, il 58% degli intervistati (percentuale più alta di quella che si era espressa a favore della formazione di un governo europeo) manifestava la volontà di affidare ai propri parlamentari eletti il compito di «résoudre certains problèmes complexes ou pour éclair le débat politique au sujet de l'Europe»⁶⁶. Ancora una volta, la maggior parte delle risposte positive giungeva da Italia, Francia, Belgio e Lussemburgo e quelle contrarie da Danimarca e Regno Unito⁶⁷.

Risultati analoghi, con una fetta più ampia di “indecisi”, registravano le risposte al quesito relativo alla formazione di un governo europeo, sempre con Italia, Francia e Belgio in testa. Quanto alle competenze, il 29% dei cittadini indicava come prime aree d'intervento la sicurezza, la difesa, la tutela dell'ambiente e la ricerca scientifica e tecnologica.

Un dato, quest'ultimo, complessivamente condiviso da tutti i Paesi, tra cui figuravano quelli più interessati alla protezione dell'ambiente (Danimarca, Germania, Paesi Bassi e

avoir reproduit le détail des résultats; (c'est à vérifier, car je n'ai pas encore, eu le numéro en mains). Quant au “Times”, il est limité au strict minimum, avec un commentaire assez négatif » (*Lettera di P. V. Dastoli a J. R. Rabier* (20 décembre 1987), *Premier sondage de l'Inter groupe fédéraliste*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 1 *Correspondance reçue et expédiée par Pier Virgilio Dastoli* (= 1). I risultati elaborati dall'*European Omnibus Service* venivano resi noti dall'Intergruppo federalista durante una conferenza stampa organizzata il 17 dicembre 1987 a Strasburgo. L'informazione è tratta da *Lettre de P.V. Dastoli aux membres de l'Inter groupe fédéraliste pour l'Union européenne* (Strasbourg, le 16 décembre 1987), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 1.

⁶² Così lo aveva definito J. R. Rabier nella lettera a P. V. Dastoli, *ibidem*.

⁶³ La percentuale rappresenta la media ponderata per la Comunità europea nel suo insieme. Cfr. PE, IfUe, européenne, *The European Omnibus Survey, Gouvernement sont en majorité “pour” dans dix pays sur douze*, Eurobaromètre “Union Européen” n. 1, 17 décembre 1987, *Note technique*, p. 16. Il documento è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

⁶⁴ Ivi, pp. 2-3.

⁶⁵ Gli esperti dell'EOS attribuivano la mancata risposta a fattori di ignoranza e di indecisione (*ibidem*).

⁶⁶ Ivi, p. 12.

⁶⁷ Ivi p. 5.

Lussemburgo) e quelli più inclini a sviluppare competenze europee nel campo della difesa (Francia e Regno Unito)⁶⁸.

Sull'ipotesi di formare un'Unione europea, le risposte degli intervistati riflettevano quelle dei quesiti precedenti: chi si era pronunciato a favore di un governo europeo e della possibilità di estendere i poteri del Parlamento, riteneva opportuno procedere in quel senso anche senza un consenso unanime, mentre nei Paesi dove la maggioranza era contraria, la risposta era in prevalenza quella di «abbandonare il progetto costituente»⁶⁹.

I positivi risultati di quel primo sondaggio erano tali da incoraggiare importanti riflessioni sia all'interno dell'Intergruppo che tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali. Nel dicembre del 1987, infatti, il segretario Dastoli scriveva al Presidente della *Cai*, Sergio Segre, per condividere i dati dell'indagine e stimolare attente valutazioni sulla strategia del PE⁷⁰.

Su indicazioni di Jacques-René Rabier, che nel 1987 aveva suggerito di ripetere il sondaggio con lo scopo «di pouvoir de façon rigoureuse l'évolution des réponses»⁷¹, il questionario veniva riproposto nella primavera e nell'autunno del 1988 e nel 1989, alla vigilia delle terze elezioni europee⁷².

⁶⁸ Ivi p. 7.

⁶⁹ Ivi, pp. 10-11.

⁷⁰ Così Dastoli a Segre: «Comme vous pouvez remarquer, les résultats de cette enquête sont positifs dans leur ensemble et sont destinés à susciter des réflexions importantes auxquelles nous envisageons d'appeler les institutions communautaires et les gouvernements nationaux [...] Compte tenu des thèmes soumis au sondage et des rapports actuellement à l'examen de la Commission institutionnelle, je considère que les membres de votre Commission pourront être particulièrement intéressés aux résultats de notre enquête. Dans cet esprit, je vous prie - Monsieur le Président d'examiner la possibilité d'utiliser ce rapport pour la diffusion d'un document d'information ad hoc pour les membres de la Commission institutionnelle» (*Lettre de P.V. Dastoli aux Sergio Segre, Président de la Commission Institutionnelle du PE*, Bruxelles le 16 décembre 1987, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 49 *Commission ad hoc pour les questions institutionnelles*).

⁷¹ *Lettera di J. Rabier a Pier Virgilio Dastoli* (20 dicembre 1987), cit.

⁷² L'informazione è tratta da *Cinq questions aux citoyens de l'Europe sur l'Union européenne*, HAEU, Fondo PVD, 33. La nuova edizione veniva realizzata con i contributi del Parlamento e della Commissione europea. In particolare, il sostegno di quest'ultima giungeva da Ripa di Meana, commissario responsabile per l'informazione e le questioni istituzionali, e da Reif, direttore generale della DG dell'informazione, mentre quello del Parlamento dal direttore generale Collowald. L'informazione è tratta da *Diffusion du deuxième sondage d'opinion de l'Inter groupe fédéraliste par le presse*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33. A questo si aggiungeva anche quello del *Comitato d'azione Altiero Spinelli* che aveva deciso «de soumettre aux personés interrogées la question concernant le referendum européen, en vue d'organiser un Colloque sur ce thème à l'automne 1988». Durante quella conferenza (tenutasi l'anno successivo, dal 17 al 18 febbraio 1989) i partecipanti avevano sottoscritto una *Declaration* in cui veniva ricordata l'azione dell'Intergruppo per mobilitare l'opinione pubblica in favore dell'Unione europea: «Le Parlement européen est l'interprète naturel du consensus populaire en faveur de l'Union européenne. Le Comité demande que le Parlement européen élu en juin 1989 soit investi du mandat d'élaborer un projet de Constitution à soumettre directement aux ratifications nationales. Dans cet esprit le Comité soutient les propositions et les initiatives annoncées lors du Colloque par les représentants des Intergroupes parlementaires fédéralistes belge, français, italien et européen » (*Declaration*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33); il testo integrale della *Declaration* è riprodotto in *Appendice*, pp. 378-379 (Documento n. 14). Si veda, a riguardo, la lista dei partecipanti alla conferenza, tra i quali numerosi membri dell'Intergruppo: cfr. *Liste des participants au colloque sur le thème "L'enjeu des élections européennes en juin 1988"* (Paris 17-18 febbraio 1989), *ibidem*.

Sulla base dell'esperienza precedente, gli esperti dell'EOS approntavano un secondo questionario che conteneva con un'ulteriore domanda, suggerita dallo stesso Rabier, con cui i cittadini venivano invitati a esprimersi direttamente sul progetto costituzionale:

Certains demandent en outre que le projet de Constitution européenne préparé par le Parlement européen soit soumis, dans tous les pays membres de la Communauté européenne, à un référendum national, c'est-à-dire à un vote direct et spécial des citoyens de chaque pays. En ce qui concerne (votre pays), seriez-vous d'accord ou pas d'accord pour que les citoyens (de votre pays) soient appelés à se prononcer ainsi, vers 1990-1992, "pour" ou "contre" le projet de Constitution européenne qui serait préparé d'ici là par le Parlement européen?⁷³

Mentre del primo sondaggio si erano occupati solo cinque quotidiani senza che vi fosse una capillare diffusione nel territorio europeo, la seconda edizione di quel progetto trovava spazio su numerosi giornali nazionali, locali e internazionali⁷⁴ e alcuni canali televisivi (*Rai 1*, *Télé Cataluna*, *Télé Galizia*, *Télé Euskadi*, *RTBF*)⁷⁵, assicurando la massima divulgazione in tutto il continente.

Per sostenerlo finanziariamente i membri dell'Intergruppo, che da solo non avrebbe potuto affrontare quelle spese, chiedevano il contributo dei gruppi politici dell'Assemblea di Strasburgo, come testimonia la missiva del segretario Dastoli al presidente dei Democratici europei, Christopher Prout⁷⁶. Contributi che venivano erogati dai gruppi comunista, popolare e dei democratici europei⁷⁷.

⁷³ J.R. Rabier, *Sondage du printemps 1988* (26 décembre 1987), in HAEU, PVD, fasc. 1. Il testo completo del questionario o si legge in J. R. Rabier, *Euro-Barometre 29, Questionnaire pour l'Inter groupe federaliste du Parlement europeen* (12 février 1988), *ibidem*.

⁷⁴ Le testate giornalistiche erano: *La Repubblica*, *L'Unità*, *Gazzetta del Sud*, *Giornale di Brescia*, *ANSA* (Italia); *Le Monde*, *Libération*, *Tribune pour l'Europe*, *AFP* (Francia); *El Pais*; (Portogallo) *Expresso*, *Journal de Noticias* (Spagna); *La Libre Belgique*, *De Standaard*, *Echo de la Bourse*, *Gentenaar*, *Dimanche presse*, *Province de Mons*, *Agence Belga*, *Nouvelle Gazzetta de Charleroi* (Belgique); *Kathimerini*; (Irlanda) *Sunday Independent* (Grecia); *Luxembourg Wort*, *Tageblatt*, *La Republicain Lorrain*, *Letzebuenger* (Luxembourg); *La Tribune de l'Allemagne*, *VVD(RFA)*; *Agence Europe* (Internazionale). L'informazione è tratta da *Diffusion du deuxième sondage d'opinion de l'Inter groupe fédéraliste par la presse*, cit.

⁷⁵ L'informazione è tratta da *Note sur le sondage d'opinion effectué par l'inter groupe fédéraliste*, cit.

⁷⁶ «Il s'agit là - à notre avis d'une contribution importante à la campagne d'information menée par le Parlement européen et par les groupes politiques en vue des troisièmes élections européennes. Le coût total de ce sondage est de 25.000 Ecus, dont une petite partie seulement a être payée par l'Inter groupe, qui peut compter sur un modeste budget basé sur les cotisations de ses membres. Une deuxième partie a été payée par certains journaux qui ont eu l'exclusivité de la diffusion dans leur pays. Pour toutes ces raisons, nous vous prions de bien vouloir octroyer à l'Inter groupe une contribution aux frais du sondage, qui pourrait nous permet de faire face à cet engagement»: *Lettre de P. V. Dastoli à Christopher Prout, président du Groupe ED* (Strasbourg, 6 juillet 1988), cit.

⁷⁷ L'informazione si legge in IfUe, *Feuille de présidence de la réunion du 13 octobre 1988*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

Associato all'Eurobarometro numero 29, il nuovo questionario dell'Intergruppo federalista, che prevedeva cinque domande, veniva diffuso tra il 18 marzo e il 29 aprile 1988 e i risultati venivano pubblicati il 18 giugno dello stesso anno⁷⁸.

L'indagine transnazionale, realizzata dagli istituti demoscopici del Gallup International (partecipanti a *The European Omnibus Survey*) su un campione di 11.700 intervistati, produceva risultati simili a quelle del primo sondaggio.

Sull'attribuzione di poteri legislativi al Parlamento europeo, le risposte dei cittadini confermavano la tendenza a favore di quel processo con un'ampia maggioranza in Italia (69%), Francia (61%), Belgio (57%) e Spagna (53%) e relativa negli altri paesi. In Lussemburgo l'opinione era equamente divisa tra favorevoli e contrari mentre, in Danimarca e Regno Unito si confermava una prevalente contrarietà al progetto e, infine, in Portogallo si registrava un tasso elevato di indecisione⁷⁹.

Sulla possibilità di affidare al Parlamento europeo il compito di elaborare una "carta costituzionale", il numero di risposte favorevoli superava, ancora una volta, quelle sulla formazione del governo europeo, dimostrando che «la notion de "représentant élu" à un sens pour les Européens»⁸⁰.

Un dato che, a giudizio degli esperti, non doveva considerarsi come un atteggiamento di indifferenza verso i fatti "comunitari", giacché le risposte al nuovo quesito (*Seriez-vous d'accord ou pas d'accord pour que les citoyens européens soient appelés à se prononcer par la voie de référendum pour ou contre la réalisation de l'Union européenne?*) confermavano la volontà di tutti cittadini, sia contrari che i favorevoli, a esprimersi sulle questioni europee prima che le decisioni fossero adottate dai governi⁸¹.

Quanto all'approvazione del progetto di Unione europea anche senza unanime consenso, le risposte - com'è desumibile - coincidevano con le tendenze emerse nei quesiti precedenti: pertanto, i cittadini dei dieci paesi favorevoli si schieravano a favore del processo unitario, mentre gli inglesi e i danesi indicavano, quale "strada maestra", la rinuncia⁸².

⁷⁸ Di fatto, i quesiti relativi alla formazione del governo europeo e alle competenze da attribuirgli venivano inglobati in un'unica domanda.

⁷⁹ PE, IfUe, *The European Omnibus Survey, Union européenne: trois européens sur quatre sont "pour" le principe d'un référendum*, Eurobaromètre « Union Européen » n. 2, 18 giugno 1988. Una copia del rapporto redatto per l'Intergruppo è consultabile in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

⁸⁰ Gli esperti avevano osservato che «devant un projet qui apparait encore comme relativement complexe ou abstrait, la réaction démocratique normale est de se retourner vers les élus pour éclairer le problème et faciliter ainsi la choix des citoyens»: *ivi*, p. 15.

⁸¹ Il 76% degli intervistati, cioè tre europei su quattro, si era espresso a favore del referendum per decidere le sorti della costruzione europea: *ivi*, p. 17.

⁸² Così gli esperti: «En bref, ces derniers ne veulent de l'Union européenne ni avec eux, ni sans eux» (*ivi*, p. 11)

L'idea di essere "governati", sia pure parzialmente, da politici di altri paesi veniva riconfermata in Italia, Francia, Belgio e Spagna, mentre Danimarca e Regno Unito continuavano a essere contrari⁸³.

Il risultato più rilevante del secondo sondaggio era, però, quello relativo al referendum popolare, come avrebbe ricordato Paolo Soldini in un articolo su *L'Unità*:

l'adesione all'idea del referendum è significativa per due motivi: il primo è che in questo modo l'opinione pubblica dimostra di scavalcare nettamente le esitazioni e i dubbi delle forze politiche e, soprattutto, dei governi CEE; il secondo è che la scelta a favore del referendum è nettamente maggioritaria anche nei due paesi, Gran Bretagna e Danimarca, in cui sono più forti le obiezioni contro l'unione europea. Anche coloro che sono contrari alla piena integrazione politica della Comunità, insomma, ritengono che comunque la questione debba essere risolta facendo esprimere direttamente la volontà popolare⁸⁴.

E sul punto tornava anche Alberto Flores D'Arcais nell'articolo *Un referendum per l'Europa*, in cui ribadiva la volontà dei cittadini di esprimersi sui fatti comunitari:

Per una volta partigiani dell'Europa unita e irriducibili avversari degli ideali di Altiero Spinelli sono d'accordo ed anche a larghissima maggioranza: la decisione non spetta soltanto ai politici, la posta in gioco è troppo importante e deve essere sottoposta al voto popolare in tutti i paesi della Comunità⁸⁵.

Con la stessa formula dei sondaggi precedenti, a sei mesi dalla terza consultazione europea, l'Intergruppo federalista promuoveva nuovamente il questionario, introducendo altri temi di particolare rilevanza, in vista del 1992 e della prospettiva di un'Europa unita⁸⁶.

Gli esiti dell'indagine (effettuata dagli istituti demoscopici europei tra l'ottobre e il novembre del 1988 su un campione di 11.796 persone) coincidevano con quanto emerso in precedenza: sei europei su dieci accettavano di buon grado il mandato costituente per l'Assemblea e il 53% condivideva l'idea che fosse necessario un governo europeo responsabile di fronte al Parlamento comunitario⁸⁷.

⁸³ Anche sulle competenze, i dati confermavano quanto già espresso nel primo sondaggio, con un interesse maggiore verso la sicurezza, la difesa, la ricerca scientifica e tecnologica e la protezione dell'ambiente: ivi, p. 6.

⁸⁴ P. Soldini, *Almeno la metà dei cittadini CEE favorevole a un vero governo europeo*, in «L'Unità», 18 giugno 1988, p. 10. Sul tema si veda, inoltre, *Record di europeismo*, in «Gazzetta del Sud», 18 giugno 1988, p. 21.

⁸⁵ A. Flores D'Arcais, *Un referendum per l'Europa*, in «La Repubblica», sabato 18 giugno 1988, p. 16.

⁸⁶ PE, IfUe, The Omnibus Survey, *En Enjeu pour l'élection de juin 1989: six européens sur dix souhaitent que le Parlement européen prépare un projet de constitution pour l'Union européenne*, Eurobaromètre "Union Européen" n. 3, décembre 1988. Per il terzo sondaggio d'opinione l'Intergruppo aveva ricevuto il contributo finanziario delle istituzioni comunitarie, di alcuni gruppi politici e di alcune testate giornalistiche che, peraltro, si era impegnate a diffondere i risultati nei rispettivi territori d'appartenenza. L'informazione si legge in IfUe, *Feuille de présidence de la réunion du 13 octobre 1988*, cit.

⁸⁷ Cfr. A. Flores Arcais, *Una Costituzione per l'Europa*, in «La Repubblica», 16 dicembre 1988, p. 18.

Confermati i dati relativi alla possibilità di indire un referendum (il 77% dei cittadini era favorevole) e quelli in cui si riteneva opportuno procedere verso la formazione di un'Unione europea senza il consenso unanime dei Paesi, i risultati registravano l'atteggiamento favorevole dei cittadini italiani, francesi, tedeschi, spagnoli, portoghesi e olandesi e la consueta posizione dei danesi e inglesi, di gran lunga contrari a tali procedure.

Con riferimento alle competenze da attribuire al futuro governo europeo, una larghissima percentuale di intervistati riteneva opportuno creare un'organizzazione per la sicurezza e la difesa all'interno della CEE, malgrado «un clima internazionale tutto puntato sulla distensione tra i blocchi»⁸⁸.

Sul quesito relativo a una politica estera europea, il 59% si esprimeva per il sì, mentre il resto si divideva tra contrari e indecisi⁸⁹. Quanto alla moneta comune (un tema peraltro affrontato nelle dichiarazioni di Jacques Delors in occasione del Consiglio di Hannover del 27 e 28 giugno 1988⁹⁰), l'idea – scriveva Flores D'Arcais – «affascinava molti»⁹¹, sebbene inglesi e danesi avessero respinto, rispettivamente con il 58% e il 48%, la proposta.

Si trattava di dati comunque «incoraggianti» che, più complessivamente, riflettevano quel periodo ricco di «positivi risultati»⁹².

Malgrado l'assenza di una documentazione che ne attesti l'effettivo svolgimento, è possibile ipotizzare un'ulteriore indagine i cui risultati venivano resi pubblici alla vigilia delle elezioni europee⁹³.

Il 27 maggio 1989 Antonello Caporale riportava, nell'articolo *Soprattutto in Italia c'è voglia d'Europa*, un'attenta riflessione sui dati emersi dall'ultimo questionario, somministrato in occasione della trentunesima edizione dell'Eurobarometro:

Più della metà degli intervistati (il 53 per cento) è favorevole ad un governo "europeo" vero, che risponda al proprio Parlamento, quello di Strasburgo. Quest'ultimo, per una buona parte delle risposte, gioca un ruolo importante nella vita della Comunità e le aspettative di una funzione ancor più decisiva sono forti. Comunque, una sicura maggioranza (il 60 per cento) chiede che il

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Nel corso di quel vertice, i Capi di Stato e di governo avevano affidato a un comitato di esperti, presieduto da Jacques Delors, presidente della Commissione europea, il compito di studiare e proporre le tappe concrete per giungere all'Unione economica e monetaria.

⁹¹ Flores Arcais, *Una Costituzione*, cit.

⁹² Così lo aveva definito l'Intergruppo in occasione della presentazione dei risultati.

⁹³ Cfr. *Note sur le sondage d'opinion effectué par l'Intergrupe fédéraliste*, cit.

nuovo Parlamento che sta per essere eletto diventi una vera e propria “Assemblea costituente” per la nuova Europa⁹⁴.

I dati finora analizzati permettono di evidenziare una convergenza tra la volontà popolare espressa e l’istanza federalista di creare un sistema politico veramente sovranazionale in grado di interpretare e rappresentare, più degli Stati nazionali, i bisogni provenienti dalla società europea. Un processo di riforma guidato dall’Assemblea di Strasburgo che, con fermezza, già nel 1984, aveva mostrato la propria capacità innovatrice.

Più strategicamente rispetto all’antecedente *Club del Coccodrillo*, quindi, l’Intergruppo aveva orientato la propria iniziativa tentando di costruire un rapporto più solido con la società europea, coinvolgendo i cittadini in tutte le fasi d’azione e lasciando che le loro aspettative sul futuro dell’Europa fossero “percepite” e recepite dalle istituzioni comunitarie e dai governi nazionali.

Aspettative che l’Intergruppo non intendeva deludere.

3. «*Poteri costituenti al Parlamento europeo*». *Il referendum d’indirizzo del 1989: l’iniziativa dell’Intergruppo nello spazio europeo e nazionale*

Il consenso maturato nei paesi europei sulla possibilità di attribuire l’esercizio costituente all’Assemblea di Strasburgo veniva tradotto dall’Intergruppo in richieste e dichiarazioni da dibattere in ambito europeo e nazionale.

Un impegno coerente con le scelte della Commissione istituzionale del PE che, con la definitiva approvazione del rapporto Herman (nel marzo del 1987), aveva fornito una nuova bussola per riorientare la Comunità⁹⁵.

Per collocare nella giusta dimensione l’iniziativa dell’Intergruppo è necessario considerare le tappe di quel progetto a partire dal dibattito sul “dopo Lussemburgo” condotto dai movimenti europei sulla scia delle indicazioni fornite da Altiero Spinelli nel gennaio del 1986⁹⁶:

⁹⁴ A. Caporale, *Soprattutto in Italia c’è voglia di Europa, “per Strasburgo un vero governo”*, in «La Repubblica», 27 maggio 1989, p. 12.

⁹⁵ Cfr. S. Segre, *Una nuova iniziativa del Parlamento europeo*, in «Democrazia e diritto», n. 4-5, luglio-ottobre 1987, anno XXVII, p. 207. In quell’occasione Sergio Segre aveva ricordato che l’Assemblea era riuscita non solo «a ridefinire la propria identità di motore politico, culturale e istituzionale della costruzione dell’unità politica dell’Europa [...] ma, anche e soprattutto, a delineare una strada realistica, credibile» (ivi, p. 208).

⁹⁶ Cai, A. Spinelli, *Documento di lavoro sulla strategia del Parlamento europeo per l’applicazione del paragrafo 7 della risoluzione del 16 gennaio 1986 sulla posizione del Parlamento europeo in merito all’Atto unico approvato dalla Conferenza intergovernativa*, PE103.514 (24 gennaio 1986).

Come ovviare all'inerzia dei governi incapaci, forse, di interpretare la domanda di "Europa"?

Sul punto, il liberale Rosario Romeo aveva affermato che

la spinta europeista, l'esigenza di una più stretta collaborazione dei popoli d'Europa e un più efficace coordinamento delle loro energie decrescevano man mano che dagli strati più larghi dell'opinione pubblica si arrivava alle burocrazie e ai governi nazionali, rivolti per loro natura a custodire in primo luogo gli specifici interessi di cui sono depositari⁹⁷.

Se a livello dei governi la "battaglia" europeista era fallita, lo storico suggeriva di sottoporre il testo del Trattato del 1984 all'approvazione popolare, tramite un referendum consultivo: «non sarebbe la prima e l'unica costituzione sottoposta al voto popolare: e si tratterebbe, sia chiaro, di un voto consultivo, non potendosi ignorare le ragioni costituzionali»⁹⁸.

Solo dopo la scomparsa di Spinelli, però, il piano d'azione indicato dal federalista romano assumeva caratteri ben più concreti.

Infatti, nel luglio del 1988, a conclusione del dibattito sulla strategia per il rilancio dell'Unione europea, il Comitato federale dell'UEF approvava un documento all'interno del quale venivano fissate le direttive per un'intensa campagna di mobilitazione dell'opinione pubblica e dei parlamenti nazionali in favore di un mandato costituente per l'Assise europea⁹⁹.

⁹⁷ R. Romeo, *La parola ai popoli*, in «il Giornale», 24 febbraio 1986, p. 3.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ «Il Comitato Federale dell'UEF ribadisce che si deve realizzare l'Unione europea se gli europei vogliono essere in grado di sostenere la sfida della terza rivoluzione industriale e fronteggiare, da un lato, i pericoli che minacciano la pace e la sicurezza e d'altro, il terrorismo e le catastrofi nucleari; sostiene con decisione la Commissione Istituzionale del Parlamento europeo nella sua lotta per l'Unione europea, di fronte all'incapacità dei governi di ottenere, con la Conferenza di Lussemburgo e con l'Atto Unico Europeo, un progresso sostanziale in questa direzione; sottolinea la necessità di ottenere l'impegno dei parlamenti e dei governi degli Stati membri e quello, ove il referendum sia possibile dei cittadini europei in favore: a) dei principi federalisti fondamentali dell'Unione europea, contenuti nel progetto di Trattato del Parlamento europeo, compresi la divisione dei poteri tra il Parlamento e il Consiglio votante a maggioranza, la difesa dei diritti dell'uomo, il completamento del mercato interno, l'istituzione per tappe dell'Unione economica e monetaria e lo sviluppo di politiche comuni in materia di politica estera e della sicurezza; b) delle procedure per la stesura e la ratifica di un trattato-costituzione che si fondi su questi principi, in vista delle elezioni europee dell'1989; chiede al Parlamento europeo di sottoporre all'approvazione dei parlamenti e dei governi degli Stati membri un progetto di mandato contenente questi i principi e la specificazione della procedura con la quale il trattato-costituzione: sarà redatto dal Parlamento europeo in collaborazione con parlamenti degli stati membri che approvano il mandato; sarà sottoposto, dopo la sua approvazione da parte del Parlamento europeo, agli Stati membri per la ratifica; entrerà in vigore quando sarà ratificato da un certo numero di Stati membri (la "massa critica") nel rispetto dei diritti di quelli che, fra gli Stati membri della Comunità europea, avessero deciso di non diventare membri fondatori dell'Unione; decide di non tralasciare alcuno sforzo per sollecitare il sostegno dell'opinione pubblica e quello delle forze politiche, al fine di realizzare così l'Unione europea e di ottenere che l'Unione europea e la democrazia europea siano i temi dominanti delle prossime elezioni europee; invita tutti i membri dell'UEF ad intensificare la loro azione a questo scopo, promuovendo una campagna per l'Unione europea, organizzata sulla base dei Comitati per l'Unione, in stretto coordinamento con il Parlamento europeo e la sua Commissione Istituzionale»: *Risoluzione sull'Unione europea*, in «L'Unità europea», anno XIII-149, luglio 1986, p. 14.

Parimenti, in Italia, il Comitato centrale del MFE, tornando a discutere sui caratteri della *teoria della sacca* di Mario Albertini, definiva la nuova linea strategica da adottare¹⁰⁰ e, per rafforzare il legame con la classe politica nazionale, invocava il sostegno dei partiti in favore di quell'obiettivo¹⁰¹.

Un'azione che sarebbe diventata più incisiva in occasione del voto in Senato sull'Atto Unico, durante il quale i federalisti ottenevano che le disposizioni sancite in quel documento fossero accettate alla sola condizione di convocare, contestualmente, un referendum consultivo per spronare il Parlamento europeo e influenzare gli altri paesi¹⁰².

Un successo, per l'appunto, raggiunto attraverso l'opera di pressione condotta dai numerosi militanti federalisti, mobilitatisi per orientare il voto dei senatori italiani¹⁰³.

¹⁰⁰ È quanto emerge nelle riflessioni di L. V. Majocchi, *Inizia in Italia l'azione per il mandato costituente*, in «L'Unità europea», anno XIII-149, luglio 1986, pp. 1-3.

¹⁰¹ Così L. V. Majocchi ai segretari dei partiti: «Signor Segretario, la terza elezione europea del 1989 si annuncia molto preoccupante – e non solo per il progetto europeo – perché non si può chiamare alle urne, per la terza volta, duecento milioni di elettori per non decidere nulla. Il Parlamento europeo, con il suo progetto d'Unione, aveva intrapreso la via maestra per impedire che il voto per europeo si riducesse a una vuota ritualità. Questa strada è stata per il momento bloccata dalle decisioni di Lussemburgo. Ma, grazie a Spinelli, il Parlamento europeo non ha abdicato e si appresta a chiedere a una “massa critica” di stati di affidare un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà letto nel 1989. Ciò sarebbe, in ogni caso, sufficiente a dare un grande significato al fatto elettorale. La strada del mandato costituente è certamente praticabile – anche in paesi meno favorevoli dell'Italia – a patto che si tenga presente che i cittadini hanno il diritto di esprimersi direttamente mediante un referendum, quando si tratta dei poteri del Parlamento europeo, cioè dei loro stessi poteri democratici. Indipendentemente dalla forma che assumeranno le richieste del Parlamento europeo, è opinione del MFE che si debba preparare un grande referendum europeo in Italia nel 1987. La ragione sta nel fatto che l'Italia – per la sua tradizione, per quanto ha fatto nel corso della Conferenza di Lussemburgo e, soprattutto, per il consenso generale che l'idea europea raccoglie tra tutte le forze politiche deve muovere il primo passo. Questo passo potrebbe risultare decisivo perché non è pensabile che gli altri Stati possano negare ai loro cittadini un diritto democratico che l'Italia avesse riconosciuto. Ciò vale, in primo luogo, per quegli Stati che potrebbero costituire la “massa critica”, cioè i sei paesi fondatori della Comunità. E non si deve trascurare che, come ad ogni tornante dell'impresa europea, molto dipenderà dall'atteggiamento della Francia dove, come noto, si è già fatto ricorso a questo genere di referendum. I federalisti si rendono conto che non è facile superare ostacoli di natura istituzionale. Ma essi sono anche convinti che la volontà europea di tutti i nostri partiti può risultare sufficiente per individuare le modalità giuridiche più opportune per conseguire un risultato che si ispiri apertamente al disposto dell'articolo 11 della Costituzione. Il tempo è, anche – e soprattutto – questo caso, tiranno. Se l'obiettivo è quello di promuovere referendum negli altri paesi della Comunità in tempo utile, e cioè al più tardi nel 1988, quello italiano dovrebbe essere convocato nel 1987. Il tempo dell'iniziativa del Suo partito è quindi l'oggi. I federalisti confidano che Lei e il Suo partito vorranno considerare con la necessaria attenzione questa responsabilità e farvi fronte con il dovuto impegno» (*Una lettera del segretario nazionale del MFE ai segretari dei partiti, Un referendum in Italia entro il 1987, ibidem*)

¹⁰² Nel settembre del 1986, infatti, la direzione nazionale del MFE riunita a Milano aveva chiesto al Parlamento italiano di condizionare la ratifica dell'Atto Unico al referendum sul mandato costituente nel 1987. L'informazione è tratta da *La richiesta del MFE al Parlamento italiano* in «L'Unità europea», anno XIII 150-1, agosto-settembre 1986, p. 2; *Le decisioni della direzione*, ivi, p. 6.

¹⁰³ È quanto emerge dalla notizia riportata su *L'Unità europea* nell'ottobre del 1986, in cui si rammentava l'incontro tra un gruppo di giovani federalisti, guidati da Pier Virgilio Dastoli e Giovanni Ruta e i senatori Paolo Emilio Taviani, Giuseppe Petrilli, Angelo Lotti e il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Fabio Fabbri, in vista della decisione finale assunta dal Senato: cfr. *Il primo passo del Piano Spinelli*, in «L'Unità europea», anno XIII-152, ottobre 1986, p. 1. A ricordare quell'iniziativa era stato anche Alberto Majocchi, segretario nazionale del Movimento, durante l'intervista radiofonica su *Radio Radicale* il 15 settembre 1987 e in occasione di un'altra conferenza stampa tenutasi il 22 settembre 1987: cfr. *La proposta di un referendum consultivo sull'Unione Europea*, in «Radio Radicale» (Roma, 22 settembre 1987). La registrazione è consultabile al seguente link

In tali circostanze l'azione intrapresa dagli intergruppi si intersecava inevitabilmente con il lavoro svolto dalle "forze organizzative europee", dove si registrava la presenza di un cospicuo numero di deputati "innovatori", già attivi e operanti in tal senso. Una duplice "operatività" che, da una parte, avrebbe permesso di portare più rapidamente la questione del referendum e del mandato costituente dentro le aule parlamentari (in particolare, in quella europea, dove la battaglia doveva combattersi e vincersi¹⁰⁴), dall'altra avrebbe consentito di adottare importanti provvedimenti legislativi sul tema col sostegno delle principali forze politiche.

Su quelle decisioni si sarebbe misurata la capacità di mobilitazione degli "innovatori", la loro coerenza e la loro autonomia rispetto ai gruppi politici di appartenenza.

A pochi mesi dalla costituzione dell'Intergruppo, era la radicale Emma Bonino a palesarne la "fede europeista". In occasione del voto alla Camera sull'Atto unico, infatti, Bonino si pronunciava in favore di «un'autentica volontà di rilancio europeo»:

considero estremamente rilevante l'idea del referendum consultivo, in quanto lo stesso indirlo implica un impegno delle forze politiche a parlare di questo tema con la gente. È vero, d'altronde, che l'atteggiamento assunto dal Governo italiano, che noi possiamo definire più o meno timido, è stato tale che l'Italia passa, nello scacchiere europeo, per paese, tra virgolette, più europeista, quanto meno uno dei più europeisti. Solo facendo leva su questa volontà politica e con l'appoggio dei cittadini sarà possibile provocare movimenti o quanto riflessioni negli altri paesi. Penso, ad esempio, che per le elezioni del 1989 si debba conferire un mandato costituente al Parlamento europeo, magari in termini unilaterali, sapendo benissimo che non ha valore giuridico e considerandolo quindi come un segnale di concreta volontà [...] Se questo mandato non venisse conferito, la gente dovrebbe cominciare a chiedersi per quale motivo vengono eletti i deputati europei. Quindi, un mandato costituente di questo tipo da parte dell'Italia servirebbe forse a provocare in altri paesi la reazione dell'opinione pubblica, che giustamente rivendicherebbe al Parlamento europeo questo compito, secondo uno dei fondamenti della democrazia. D'altronde, all'interno dello stesso Parlamento europeo, nel quale l'Atto unico non è stato accolto con entusiasmo, ma piuttosto con riserve e critiche, si è costituito un intergruppo federalista, composto di circa duecento deputati europei, proprio per cercare di capire quali iniziative ciascun parlamentare può assumere nel suo paese¹⁰⁵.

<https://www.radioradicale.it/scheda/23748/la-proposta-di-un-referendum-consultivo-sullunione-europea>

).

¹⁰⁴ Cfr. *Il rapporto del segretario generale Alberto Majocchi al XIII Congresso del MFE* (20 febbraio 1987), in «L'Unità europea», anno XIV, gennaio-febbraio 1987, p. 5.

¹⁰⁵ Ap, Cd, IX legislatura, Assemblea, seduta del 16 dicembre 1986, p. 50812. In tal senso si era espresso anche il democristiano Andreotti che, sulla questione "spinosa" del referendum, aveva evidenziato le difficoltà costituzionali e l'emblematico significato di quell'esercizio democratico: «L'obiezione che per ottenere questo obiettivo quest'ultimo dovrebbe essere concordato dagli altri paesi – e non sono concordi – certamente ha un peso, ma il suggerimento non va disinvoltamente trascurato per due motivi su cui dobbiamo riflettere: Primo, perché come ha detto Emma Bonino sarebbe finalmente un'occasione seria per meditare e popolarizzare l'idea europea; secondo perché potremmo offrire agli altri undici popoli lo stimolo

Quale interlocutore privilegiato per i federalisti e in stretto legame con le attività da questi condotte, l'Intergruppo si muoveva tra le "stanze" europee e nazionali per promuovere l'idea di una consultazione popolare, invocando una solenne presa di coscienza, un impegno diretto da parte dell'Assemblea comunitaria. Una richiesta, oltretutto, giunta dal presidente dell'UEF Pinder che, in un messaggio rivolto alla Commissione istituzionale del Parlamento europeo e ai membri dell'Intergruppo federalista, chiedeva maggiore impegno affinché l'Assise comunitaria, una volta intrapresa la strada del rilancio costituzionale, spingesse «i governi nazionali a predisporre le misure necessarie per il referendum» consultivo¹⁰⁶.

Pur riconoscendo la forza trasversale e transpolitica dell'Intergruppo, è opportuno considerare i limiti e le reticenze presenti all'interno dell'Assemblea e tra gli stessi "innovatori", circostanze che rendevano la "battaglia europea" molto complessa.

A ricordarlo era il deputato Marco Pannella, in occasione del XIII Congresso del MFE (tenutosi a Verona tra il 20 e il 22 febbraio 1987), ribadiva

Al Parlamento europeo la lotta di Spinelli è una lotta contro corrente: basta fermarsi un attimo, e si finisce col retrocedere. Se non si sviluppa al di fuori del Parlamento una battaglia dura, si rischia di avere amare sorprese. A volte è sufficiente una piccola minoranza di bloccaggio per mandare all'aria occasioni importanti di dare al Parlamento europeo una funzione coerente con le iniziative di Spinelli, come è avvenuto ieri, quando il Parlamento si è rifiutato di riunirsi in seduta straordinaria a Roma in occasione del trentennale dei Trattati [...] è doveroso non farsi illusioni, sapere con chi si ha a che fare e che, al di là della buona o mala fede, c'è l'incapacità delle forze politiche di portare avanti il progetto Spinelli. Il nemico non è questo Consiglio europeo, ma è la Commissione, che quotidianamente tradisce lo spirito dei Trattati, con il Commissario Delors che è il meno europeista di tutti. E non bisogna farsi

per superare le pigrizie e le resistenze di troppi interessati allo status quo. Sono convinto che i popoli sono più europeisti, anche se non lo sanno, dei loro governi» (ivi, p. 50842).

¹⁰⁶ Così John Pinder: «Siamo convinti che il primo scopo da raggiungere sia quello di ottenere che il Consiglio europeo decida di organizzare un referendum sull'Unione europea e di affidare in questo quadro la missione costituente al Parlamento europeo. Riteniamo che la strada migliore sia quella di abbinare questo referendum alle prossime elezioni europee. L'UEF preso atto con soddisfazione delle proposte convergenti presentate nell'ambito della Commissione istituzionale del Parlamento europeo dagli on.li Bru-Puron, Herman e Roelants du Vuvier è profondamente convinta che tale referendum porrebbe ancora con forza il problema della trasformazione democratica delle istituzioni comunitarie. Il referendum dovrebbe inoltre influenzare il contenuto della campagna elettorale, evitando che il prossimo appuntamento elettorale si trasformi in uno scacco grave per l'Europa, per la democrazia e per la dignità e rappresentatività democratica dei deputati europei. Per evitare questo rischio, occorre che il Parlamento europeo faccia propria questa iniziativa e lanci un appello solenne al Consiglio europeo e ai governi nazionali, invitandoli a predisporre le misure necessarie affinché il referendum sia realizzato. Questo appello dovrebbe essere portato a conoscenza dell'opinione pubblica con tutti i mezzi di cui il Parlamento dispone. Il Bureau dell'UEF attira l'attenzione dei membri della istituzionale (dei membri dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea) sul fatto che il referendum proposto non presterebbe alle obiezioni che solitamente vengono avanzate a qualsiasi proposta di referendum sull'Unione europea, poiché esso non rientrerebbe nel quadro di un sistema giuridico nazionale, ma in quello del sistema giuridico comunitario» (*Il presidente Pinder alla commissione istituzionale del Parlamento europeo e ai membri dell'Intergruppo federalista*, in «L'Unità europea», anno XIV-155-6, gennaio-febbraio 1987, p. 12).

illusioni neppure sulla volontà dei membri dell'Intergruppo federalista che nelle battaglie importanti finiscono sempre col chinarsi alla ragion di partiti¹⁰⁷.

Una questione ripresa anche dal comunista Carlo Alberto Graziani che, al medesimo Congresso, aveva denunciato lo scarso interesse di quei partiti «tendenzialmente favorevoli all'unità europea»¹⁰⁸.

Se l'idea del rilancio costituzionale registrava il consenso unanime della Commissione istituzionale e dei membri dell'Intergruppo, la proposta di una consultazione popolare da abbinare alle terze elezioni europee restava una questione piuttosto dibattuta.

Basti analizzare il confronto apertosi in seno alla *Cai* e il documento approvato nel marzo del 1987 per comprendere le diverse sfumature delle posizioni emerse.

Il belga Herman, ad esempio, aveva mantenuto un atteggiamento «prudente»¹⁰⁹, sostenendo che l'idea di un mandato costituente a livello europeo non sarebbe stata accolta dagli Stati: «Essi – dichiarava in un'intervista su *La Libre Belgique* – non accetteranno mai che la futura costituzione europea sfugga dalle loro mani»¹¹⁰.

Sulla questione dell'abbinamento referendum-mandato costituente, il popolare belga si dimostrava contrario giacché, a suo giudizio, tale esercizio avrebbe determinato risultati positivi solo nei paesi favorevoli al mandato mentre sarebbe rimasto incerto nei territori più restii a quel processo¹¹¹.

Al contrario, un gruppo di eurodeputati italiani – convinti che il referendum consultivo rappresentasse un utile strumento per saggiare la volontà dei cittadini e un diritto democratico fondamentale per decidere sul futuro assetto costituzionale della Comunità – chiedeva che fosse definito con più chiarezza il *modus agendi* da adottare.

Rispetto a quanto immaginato da Spinelli e a quanto richiesto dallo schieramento italiano, la proposta di risoluzione Herman (approvata dalla *Cai* nel marzo 1987) si soffermava sulla questione, suggerendo che fossero i cittadini a pronunciarsi, e rimandava ai mesi successivi uno studio più specifico sui possibili mezzi da utilizzare.

Quel documento, a giudizio della democristiana Cassanmagnago Cerretti, aveva avuto «l'indubbio pregio di aggregare i consensi necessari per ottenere una larga maggioranza» ma aveva elargito «eccessive concessioni» tali da renderlo inefficace¹¹². Per questo

¹⁰⁷ Il discorso pronunciato da M. Pannella si legge in *I Lavori del Congresso*, in «L'Unità europea», anno XIV -157, marzo 1987, p. 8.

¹⁰⁸ Ivi, p. 11.

¹⁰⁹ Così era stata definita dai federalisti la proposta di risoluzione.

¹¹⁰ L'intervista del deputato Fernand Herman su *La Libre Belgique* (16 giugno 1987) si legge in *L'Unità europea*, anno XIV- 161, luglio 1987, pp. 1-8.

¹¹¹ Ivi, p. 8.

¹¹² M. Cassanmagnago *Ribadito il compito costituzionale del Parlamento europeo*, in «L'Unità europea», anno XIV-158, aprile 1987, p. 2.

motivo l'azione dell'Intergruppo, e in particolare quella dei membri italiani che si erano pubblicamente schierati in favore della proposta del MFE¹¹³, si sarebbe indirizzata nei mesi a seguire verso azioni di promozione del referendum nei paesi laddove la riforma istituzionale della Comunità sembrava essere accolta e di sostegno alle forze europeiste negli altri.

Il 22 settembre 1987, infatti, il MFE e gli Intergruppi federalisti delle Assemblee elette organizzavano a Roma una conferenza stampa in cui veniva formalmente presentata all'opinione pubblica l'iniziativa per promuovere in Italia un referendum sull'Unione europea, elemento di mobilitazione indispensabile per ottenere un'azione comune in tutto il continente.

In quell'occasione, l'Intergruppo si prefiggeva due obiettivi:

la prima cosa che chiederemo al Presidente del Consiglio e al ministro degli esteri sarà di porre in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen del 3 e 4 dicembre, agli altri partners comunitari la proposta di convocare l'euroreferendum sull'Unione europea, in particolare abbinato alle elezioni europee del 1989; ma noi chiederemo contemporaneamente al governo italiano e ai gruppi della Camera e del Senato di dare un segnale preciso agli altri partner dicendo che l'Italia comunque è disposta ed è pronta ad andare avanti sulla via della consultazione popolare e chiederemo quindi ai gruppi politici della Camera e del Senato [...] di abbinare il referendum alla prossima tornata amministrativa [...] prevista in Italia per la primavera dell'anno prossimo [...] Ed eventualmente ci rivolgeremo ai sindaci e ai consigli comunali dei 1800 Comuni chiedendo che, se per caso il Parlamento italiano non avrà predisposto in tempo utile gli strumenti legislativi per la convocazione del referendum di indirizzo, che ci siano iniziative autonome dei comuni delle province e delle regioni italiane¹¹⁴.

Per accentuare il rilievo politico di quel referendum si intendeva associare all'iniziativa non solo le forze politiche europee e nazionali ma anche «i poteri locali e regionali grazie al concorso del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa e della sua sezione italiana, l'AICCRE»¹¹⁵.

¹¹³ Dopo la lettera di Majocchi, gli onorevoli Cassanmagnago Cerretti, Chiabrando, Ciancaglini, Compasso, Formigoni, Gaibisso, Giavazzi, Graziani, Ippolito, Pininfarina e Pomilio, si erano pubblicamente schierati a favore referendum. La lettera in questione, custodita in HAEU, PVD, fasc. 35, è riprodotta in *Appendice*, pp. 371-372 (Documento n. 7).

¹¹⁴ *Presentata in una conferenza-stampa l'iniziativa del MFE per promuovere in Italia un referendum sull'Unione*, in «L'Unità europea», anno XIV-162-163, agosto-settembre 1987, p. 5.

¹¹⁵ Così scriveva il segretario Dastoli a Giulio Andreotti ricordando la possibilità di utilizzare gli strumenti legislativi e finanziari predisposti dai Consigli regionali: *Lettera di P.V. Dastoli a Giulio Andreotti* (Bruxelles, 26 ottobre 1987), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 1. In merito agli strumenti dei Consigli regionali, Dastoli citava quanto previsto dalla *Legge della regione Lazio n.52*, del 10 dicembre 1986, recante le *Iniziative della regione e degli enti locali per l'Unione europea*. In particolare, l'art. 1 recitava: «Il sistema dei poteri locali e regionali, costituito nell'ambito territoriale regionale dalla Regione, dalle province e dai comuni, è componente necessaria del processo per proseguire e rilanciare l'opera di unificazione democratica dell'Europa, come indicato nel preambolo del progetto di trattato che istituisce l'Unione europea approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 ed all'articolo 58 del progetto stesso. A tal

La conferenza aveva avuto lo scopo di esercitare un'ulteriore pressione verso i partiti e verso il governo che, come avrebbe ricordato Dastoli, manifestava il proprio appoggio attraverso le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, il democristiano Giovanni Gorla¹¹⁶, di Carlo Tognoli, Antonio La Pergola e Giulio Andreotti, ministri, rispettivamente, ai Problemi delle aree urbane, delle Politiche comunitarie e degli Esteri¹¹⁷. Andreotti, in particolare, insieme ai deputati Flaminio Piccoli e Carlo Donat Cattin, aveva presentato al Consiglio nazionale della DC una mozione in cui veniva esaminata la proposta di un referendum da svolgersi contestualmente all'elezione europee «per sollecitare gli altri undici paesi ad un salto di qualità nell'integrazione comunitaria»¹¹⁸.

Sulla stessa linea, il Consiglio federale del Partito radicale aveva approvato, il 13 settembre di quell'anno, una mozione che dava mandato ai propri organi esecutivi «di promuovere un'immediata iniziativa volta a influenzare le decisioni della Camera e Senato per un referendum già nel novembre del 1987»¹¹⁹.

Convinto sostenitore di «un'inderogabile riforma istituzionale»¹²⁰, anche il PCI si schierava a favore dell'istanza federalista e, nell'ottobre del 1987, presentava la propria proposta legislativa da sottoporre all'approvazione del Parlamento italiano.

Illustrato dai deputati Gianni Cervetti, Adalberto Minucci e dal senatore Ugo Pecchioli e riportato su *L'Unità* dell'8 ottobre 1987, il disegno di legge del PCI si articolava su

fine, la Regione, le province ed i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni, operano perché i cittadini della regione siano consapevoli della necessità di realizzare l'Unione europea, secondo le linee del progetto di trattato di cui al comma precedente, al fine di superare la crisi della Comunità europea rilanciando l'unificazione politica dell'Europa. Per le finalità di cui al precedente secondo comma e per contribuire all'istituzione di un potere politico sovranazionale europeo; incentrato sul Parlamento europeo e titolare di funzioni che consentano una maggiore incidenza dell'azione comunitaria, la Regione assume iniziative per interessare le popolazioni regionali su questioni generali e specifiche connesse con il processo di unificazione politica dell'Europa. La Regione, altresì, concorre, anche finanziariamente, alle azioni che l'AICCRE conduce nel territorio laziale, in preparazione dell'elezione del Parlamento europeo del 1989, con riferimento agli indirizzi formulati dal Senato della Repubblica con apposito ordine del giorno del 1° ottobre 1986. finanziariamente La Regione coordina e supporta analoghe iniziative delle province e dei comuni» (La legge regionale n. 52 si legge in *Bollettino ufficiale della Regione Lazio*, n. 34, anno XVII, Roma 13 dicembre 1986, pp. 3-6).

¹¹⁶ Nel messaggio inviato in occasione della prima riunione dell'intergruppo italiano, il Presidente Gorla aveva sostenuto che la consultazione popolare rappresentasse, al pari di altre iniziative, un valido tentativo di far compiere un salto di qualità al progresso dell'ideale europeo, un progresso – scriveva – che «non può che incontrare il favore del governo» (*Messaggio di Giovanni Gorla all'intergruppo federalista per l'Unione europea del Parlamento italiano*, cit.).

¹¹⁷ Cfr. *La proposta di un referendum consultivo sull'Unione Europea*, cit.

¹¹⁸ La citazione è tratta da *L'o.d.g. Andreotti Piccoli, Donat Cattin*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 35.

¹¹⁹ È quanto emerge dall'intervista radiofonica di R. Iezzi a A. Majocchi (*Europa: proposta radicale di referendum consultivo*, cit.). Sul punto si veda, inoltre, *Radicali propongono un referendum per l'Europa unita*, in «Corriere della Sera», 7 ottobre 1987, p. 2.

¹²⁰ Sul punto si veda *Risoluzione della Direzione nazionale del PCI sulle prospettive dell'unità europea*, elaborata in occasione del trentesimo anniversario dei Trattati di Roma (24 marzo 1987). Il testo si legge in «L'Unità europea», anno XIV-159, maggio 1987, p. 19.

diversi aspetti: dal contenuto dei quesiti da sottoporre ai cittadini ai provvedimenti necessari per la riforma costituzionale¹²¹.

In particolare, in risposta ai dubbi sollevati sull'art. 3¹²² del disegno di legge proposto dal PCI, articolo in cui si sanciva che «il risultato positivo del referendum» avesse «valore di pieno riconoscimento dei poteri costituenti al Parlamento europeo per la nuova legislatura», Cervetti rispondeva, a coloro che paventavano una prevaricazione nei confronti degli Stati membri CEE e delle loro delegazioni parlamentari:

Noi intendiamo dare appunto impulso al processo di unificazione politica, senza forzare la mano a nessun altro. Tant'è vero che nello stesso art. 3 si stabilisce, con forza appunto di legge, una legge addirittura costituzionale, che il governo italiano adotta le iniziative e gli indirizzi necessari verso gli Stati della Comunità perché ognuno persegua secondo il proprio ordinamento gli scopi comuni di unità politica¹²³.

Non doveva trattarsi di un'iniziativa esclusiva del Partito comunista: durante la conferenza, infatti, i dirigenti avevano insistito sul punto, auspicando la partecipazione fattiva e il consenso di tutte le forze democratiche presenti in Parlamento¹²⁴.

Quel «muro di scetticismo e di indifferenza», che aveva ostacolato il Progetto Spinelli, iniziava a mostrare i primi segni di cedimento.

Già nel corso della conferenza stampa di settembre, gli intergruppi federalisti proponevano al governo italiano di affiancare un referendum di indirizzo alle consultazioni sulla giustizia e sul nucleare come atto provocatorio.

Così lo aveva definito l'italiana Cassanmagnago Cerretti nell'articolo pubblicato su *Il Popolo* nel settembre del 1987 all'interno del quale la deputata europea rifletteva sul significato politico di quell'esercizio democratico:

Sarebbe opportuno che la nostra classe politica accogliesse questa “provocazione” e che si pervenisse con una norma speciale da approvarsi nelle prossime settimane alla convocazione di un referendum di indirizzo. Se una mobilitazione politica si effettua in tempi brevi, se si aggregano i consensi di partiti, di organizzazioni, se si smuove per tempo l'opinione pubblica, l'iniziativa italiana potrebbe opportunamente anticipare quella degli altri partners europei per trasformare la Comunità europea, in una vera entità politica presente e protagonista nelle vicende internazionali con un suo ruolo definito e una sua identità¹²⁵.

¹²¹ G.F.P., *I comunisti: tra due anni referendum sull'Unione europea*, in «L'Unità», 8 ottobre 1987, p. 4.

¹²² Ap, Cd, X legislatura, Disegni di legge, Proposta di legge costituzionale n. 2905 “Indizione di un referendum per l'unità politica”, pp. 1-5. Il testo si può utilmente consultare sul Portale storico della Camera dei deputati.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ M.L. Cassanmagnago Cerretti, *Strasburgo voglia di referendum*, in «Il Popolo», 20-21 settembre 1987, p. 2.

Considerazioni che venivano ribadite nella lettera inviata nell'agosto del 1987 da Pier Virgilio Dastoli e Francesco Gui al ministro Giulio Andreotti.

A giudizio dei due federalisti, la formulazione del referendum in Italia avrebbe consentito al Paese di svolgere un ruolo cardine nel processo di riforma, orientando la Comunità europea a sbloccare quella situazione di *impasse* dettata dalla paralisi interna e dall'incapacità di esprimere una posizione comune nello scacchiere internazionale¹²⁶.

Nell'ottobre di quell'anno anche Andreotti si pronunciava sull'argomento pubblicando sull'*Europeo* alcune riflessioni relative agli elementi costituzionali di quella proposta, «suggestiva» ma non esente da obiezioni. Egli proponeva, in via subordinata, una presa di posizione contestuale di tutti i Consigli comunali, provinciali e regionali:

Vi è però una obiezione giuridica che già mi si oppose quando, per trovare un estremo rimedio alla liquidazione coatta della IX legislatura, avevo fatto mia una proposta comunista di un referendum consultivo sull'energia, che impedisse il semplicismo e la generalizzazione della consultazione che avrà ora luogo l'8 novembre. Si disse che la Costituzione prevede referendum abrogativo di una legge, ma lo esclude per determinate materie come trattati internazionali e norme tributarie. Il nuovo tipo di sollecitazione di voto

¹²⁶ Così F. Gui e P. V. Dastoli a G. Andreotti: «Per quanto consapevoli che un referendum di indirizzo otterrebbe il massimo effetto politico se celebrato contemporaneamente in tutti i paesi della Comunità o nella maggioranza di essi - crediamo opportuno, tuttavia, attirare la sua attenzione sulla necessità e l'urgenza che tale iniziativa venga attuata al più presto, a partire dal nostro paese. A quasi due anni di distanza dalla firma dell'Atto unico europeo, la Comunità ha conosciuto una serie preoccupante di battute d'arresto vive oggi in una situazione di paralisi, malgrado un crescente consenso esterno e interno attorno alla prospettiva della realizzazione dell'Unione europea. Esiste il serio rischio che il prossimo Consiglio europeo di Copenaghen dia luogo ad un ennesimo rallentamento o un dannoso compromesso, laddove la difficile situazione internazionale chiama ogni giorno di più ad assumere responsabilità comuni. Determinante potrebbe essere dunque il ruolo esercitato dal nostro paese qualora trovasse il coraggio di indicare ai propri partners nel coinvolgimento diretto dei cittadini lo strumento privilegiato per la rapida realizzazione dell'Unione europea»: *Lettera di Francesco Gui e Pier Virgilio Dastoli a Giulio Andreotti* (Roma, 27 agosto 1987), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33). Sullo stato di paralisi della Comunità, Dastoli scriveva: «La realtà europea ed internazionale mostra invece che gli Stati nazionali hanno definitivamente perso il potere di definire autonomamente le proprie scelte in materia di politica economica, monetaria, ambientale, tecnologica e militare e che l'eventuale rinazionalizzazione di alcune spese è destinata semmai a provocare un aumento dei costi. Non vi è dunque seria alternativa fra "più" integrazione europea e disintegrazione della Comunità. L'alternativa si pone semmai fra il metodo dei litigi da bottegai dei nostri governanti o la via indicata con coerenza per quarant'anni da Altiero Spinelli e dai federalisti europei. I cittadini europei devono sapere che a Bruxelles i nostri capi di governo litigheranno ancora una volta per qualche centinaio di miliardi di lire, meno di un duecentesimo del deficit di bilancio dello Stato italiano, mentre i soli costi derivanti dagli ostacoli amministrativi agli scambi commerciali intra-comunitari ammontano a 18 mila miliardi all'anno. L'Europa è cosa troppo seria per continuare a farla gestire con metodi così disastrosi ed è ora venuto il momento di dare la parola direttamente ai cittadini europei, per chiedere loro se sono favorevoli alla realizzazione dell'Unione europea e se sono disposti ad affidare al Parlamento che andranno ad eleggere nel giugno 1989 il compito di elaborare un progetto di Costituzione europea [...] Se Goria e Andreotti fossero capaci di mercanteggiare qualcosa di serio a Bruxelles, dovrebbero rinunciare a poche centinaia di lire per ottenere la convocazione di una consultazione popolare europea sull'unità dell'Europa e sui poteri del Parlamento europeo» (P.V. Dastoli, *Ora diamo la parola ai cittadini europei!*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 1). L'im maturità politica della Comunità europea come soggetto internazionale è stata approfondita in due volumi: *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi a una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, a cura di G. Laschi, M. Telò, il Mulino, Bologna 2007; *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, a cura di G. Laschi, M. Telò, il Mulino, Bologna 2009.

popolare, sei indetto attraverso una procedura legislativa ordinaria, poteva – si disse – eludere questi campi riservati iniziando così un pericoloso ricorso a eccitazioni populiste [...] Se oggi il complesso problema non dovesse trovar soluzione in via generale [...] a mio avviso si potrebbe in questo caso ipotizzare (*ope legis* o altrimenti) che in uno stesso giorno tutti i Consigli regionali, provinciali e comunali d'Italia si riuniscano per votare una mozione con l'impegno a promuovere il salto di qualità dell'Assise di Strasburgo [...] E un'idea su cui è utile meditare¹²⁷.

Non entreremo sugli aspetti giuridici dell'esercizio referendario ma vale la pena ricordare che il dibattito tra i giuristi dell'epoca era stato piuttosto vivace, tale da impegnare i federalisti in opportune e precise dissertazioni a sostegno di quell'istituto democratico, peraltro, ampiamente studiato in seno alla Commissione istituzionale del PE dallo spagnolo Carlos Bru Puron¹²⁸.

Contro ogni obiezione di carattere giuridico, i federalisti sostenevano la difformità di quel referendum rispetto a quelli nazionali: esso, infatti, avrebbe avuto il carattere di una consultazione comunitaria, non nazionale, e quindi non sarebbe entrato in alcun modo in disaccordo con quelle modalità di espressione democratica.

Sul punto si era soffermato anche Francesco Rossolillo che, in una lettera inviata all'Intergruppo nel maggio del 1988, aveva confermato che il referendum fosse, ai fini di un mandato costituente al Parlamento europeo, «non solo legittimo rispetto a qualsiasi ordinamento, ma addirittura necessario»¹²⁹. In particolare, il federalista partiva dagli studi di Christian Tomuschat sulla legge fondamentale dello *Bundesrepublik*, per portare il ragionamento fino a sostenere che «la fonte di qualunque legittimità è la sovranità popolare e che quindi il conferimento di un mandato costituente ha come presupposto giuridico ineludibile la consultazione diretta del popolo sovrano»¹³⁰.

Su queste considerazioni si sviluppava, con estrema prontezza, l'azione dell'Intergruppo che, fino alla vigilia delle terze elezioni europee, avrebbe concentrato tutte le forze per promuovere l'iniziativa referendaria.

Tra la fine del 1987 e gli inizi del 1988, infatti, i componenti dell'IfUe si adoperavano con più tenacia, ora partecipando alla *Campagna democratica* lanciata dall'UEF (che nel giugno del 1987 aveva presentato la petizione alla Commissione incaricata del

¹²⁷ G. Andreotti, *Preparare le europee*, in «Europeo», 3 ottobre 1987.

¹²⁸ Si veda al riguardo B. Caravita, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in «Politica del diritto», 1989, n. 2, pp. 319-327.

¹²⁹ *Lettera di Francesco Rossolillo a Pier Virgilio Dastoli* (Pavia, 17 maggio 1988). Il documento è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 1.

¹³⁰ *Ibidem*. Il testo integrale della lettera è riprodotto in *Appendice*, pp. 376-377 (Documento n. 11).

Parlamento di Strasburgo¹³¹), ora aderendo all'invito del MFE che, nel novembre del 1987, aveva costituito un *Comitato per il referendum europeo*¹³².

Con la stessa prontezza, i deputati italiani del Parlamento di Strasburgo tentavano di definire uno schieramento di forze favorevoli anche all'interno della stessa Assise europea, incoraggiando i colleghi ad accelerare, nei loro Paesi, l'opzione referendaria.

È quanto emerge dalla lettera, datata 18 novembre 1987 (firmata da Ettore Andenna, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Giovanni Cervetti, Roberto CiccioMessere, Francesco Compasso, Jas Gawronski, Vincenzo Mattina, Alberto Tridente e Renzo Trivelli) con cui gli "innovatori" si appellavano ai colleghi del Parlamento italiano sollecitandoli «ad avviare con urgenza le procedure legislative necessarie per consentire la convocazione del referendum» e ribadivano il loro impegno «ad agire concretamente per sollecitare tutte le forze politiche al Parlamento europeo e nei paesi della Comunità perché sia presa seriamente in esame l'ipotesi di un euroreferendum. Così operando saremo in grado di caratterizzare in senso europeo le elezioni europee del 1989 e di contribuire ad accelerare il processo di unificazione politica»¹³³.

L'appello di quei deputati veniva affiancato, in Italia, dalle iniziative assunte sia dalla Camera che dal MFE.

¹³¹ La petizione era stata firmata da centinaia di funzionari europei e da importanti esponenti politici. Cfr. *Il Gruppo C.E. ha presentato al parlamento europeo una petizione per il referendum sul mandato costituente*, in «L'Unità europea», anno XIV-161, luglio 1987, p. 7.

¹³² Sulla nascita del Comitato per il referendum europeo si veda *Le iniziative del MFE per i prossimi mesi*, in «L'Unità europea», anno XIV-165/166, novembre-dicembre 1987, pp. 1-2. Il testo per l'adesione al comitato si legge ivi, p. 3. Scorrendo l'elenco dei partecipanti, tra cui Andenna, Bonaccini, Cassanmagnago Cerretti, Cervetti, Covi, Garavaglia, Gerosa, Giavazzi, Quercioli, Rognoni Squarcialupi, si evince che molti di questi erano anche i maggiori animatori degli Intergruppi. L'elenco si legge in *Nota sullo stato di avanzamento della iniziativa per un referendum abbinato alle elezioni del 1989*, in «L'Unità europea», anno XV-167, gennaio 1988, p. 3.

¹³³ Lettera di E. Andenna, M. L. Cassanmagnago Cerretti, G. Cervetti, R. CiccioMessere, F. Compasso, J. Gawronski, V. Mattina, A. Tridente, R. Trivelli ai colleghi del Parlamento italiano ed europeo (Bruxelles, 18 novembre 1987). All'appello era stato allegato uno schema articolato per la proposta di legge, all'interno del quale venivano specificati i due quesiti da sottoporre ai cittadini («Ritenete voi che si debba procedere alla realizzazione dell'unità politica dell'Europa; Ritenete voi che per la realizzazione dell'unità politica dell'Europa il Parlamento europeo sia autorizzato ad assumere poteri costituenti?») e gli elementi che disciplinavano quell'istituto democratico. Sui tratti giuridici di quell'esercizio, il documento recitava: «Il risultato del referendum non determina modifiche immediate per le strutture istituzionali della Comunità, ma dal suo risultato discende sia l'autorizzazione ai parlamentari europei di assumere poteri costituenti, sia l'autorizzazione al Governo di concludere un Trattato per l'Unione europea e al Parlamento italiano di ratificarlo. Il governo italiano adotta le iniziative necessarie nei confronti degli altri paesi membri della Comunità. Le facoltà riconosciute dalle disposizioni vigenti ai partiti o gruppi politici rappresentati in Parlamento e ai comitati promotori di referendum sono estese anche agli enti e alle associazioni aventi rilevanza nazionale e che abbiano tra i loro fini la formazione dell'unità europea ed il sostegno e la promozione dell'idea europeista. Per quanto non disciplinato dalla presente legge si osservano, in quanto applicabili le disposizioni del T.U. delle leggi per la elezione delle Camere dei Deputati, nonché quelle della legge 25 maggio 1970 relative alle operazioni referendarie» (*Proposta di legge per un referendum sull'unione europea, schema elaborato dai deputati italiani al Parlamento europeo, ibidem*). La lettera, custodita in HAEU, Fondo PVD, fasc. 35, è riprodotta in *Appendice*, pp. 374-375 (Documento n. 9).

In vista del Consiglio europeo di Bruxelles in programma il 19 febbraio 1988, infatti, le forze politiche parlamentari approvavano una risoluzione relativa a una riforma globale della CEE che impegnava il Governo italiano ad agire al fine di ottenere un mandato costituente per il PE¹³⁴. E, sul finire del 1987, il MFE promuoveva la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare per mobilitare l'opinione pubblica ed esercitare, allo stesso tempo, una pressione efficace nei confronti dei partiti.

Una decisione determinata dalla congiuntura negativa apertasi con la fine, il 13 aprile 1988, del breve governo Gorla¹³⁵. Una circostanza che aveva generato nel MFE alcuni timori circa la possibilità che fossero posti gravi ostacoli alla proposta referendaria: il rischio – scrivevano i federalisti su *L'Unità europea* – è che nessuno si opponga esplicitamente al referendum europeo, ma che esso cada vittima della lotta in corso fra i partiti per riformare le regole del gioco a livello italiano¹³⁶.

Anche in Belgio, dai risultati del sondaggio d'opinione promosso dall'Intergruppo e dall'indagine condotta dalla JFE belga sul tema dell'integrazione europea, iniziava a emergere una certa convergenza tra partiti sulla necessità di una rapida riforma della Comunità e sul fatto che tale processo dovesse ispirarsi al Progetto Spinelli del 1984.

Pur soddisfatti di quei risultati, i giovani federalisti deploravano il ruolo passivo dei loro politici, invitandoli a essere propositivi: «l'auspicio è che il Belgio non debba sempre aspettare che l'iniziativa venga da un altro paese, soprattutto quando una simile iniziativa presenti ampie possibilità di essere seguita da diversi paesi»¹³⁷.

La prima risposta giungeva dal presidente del Partito socialista, Guy Spitaels, che suggeriva l'imperativa «création d'un réel pouvoir politique européen» per risolvere lo stato di crisi permanente in cui versava la Comunità. Si trattava di un'iniziativa legislativa che, per mezzo del Consiglio europeo, avrebbe attribuito al Parlamento transnazionale poteri costituenti:

Pour ces raisons, il importe au plus haut point que les Etats membres désireux de créer enfin une véritable Union européenne expriment avec clarté leur intention, désignent dans un délai raisonnable (pour le mois de juin 1989) une assemblée constituante chargée d'élaborer un projet de Constitution européenne, et s'engagent à soumettre ce projet dès son achèvement à des

¹³⁴ La risoluzione era stata presentata da Flaminio Piccoli a nome dei partiti di maggioranza e con il parere favorevole del PCI: Risoluzione *Piccoli n. 7-00091* in Ap, Cd, X legislatura, Bollettino Commissioni (= BC), III Commissione Affari esteri e comunitari (= Comm), seduta del 10 febbraio 1988, pp. 22-24.

¹³⁵ La fine del breve governo Gorla aveva generato una lunga fase di incertezza politica destinata a protrarsi fino alla metà di aprile. Durante il dibattito sulla fiducia al governo De Mita, però, era emersa nuovamente, da parte di tutte le forze politiche, l'esigenza che la lotta per l'unità politica dell'Europa dovesse associarsi a un ammodernamento del sistema di governo interno. Sul punto cfr. F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma 2007, pp. 109-124, 193.

¹³⁶ *Verso la legge di iniziativa popolare*, in «L'Unità europea», anno XV-167, gennaio 1988, pp. 1-2, p. 16.

¹³⁷ *I Partiti belgi favorevoli al referendum sul mandato costituente al Parlamento europeo*, ivi, p. 7.

referendums nationaux. En effet, l'organisation d'un referendum au début du processus paraît susceptible de le retarder et de diminuer à terme la signification d'une consultation populaire. Dans la mesure du possible, il est souhaitable que le Parlement européen exerce la fonction de cette assemblée constituante. Si, toutefois, des réticences se manifestent dans certaines sphères, il importe que l'aspiration d'une majorité de la population européenne à l'Union européenne ne s'en trouve pas entravée. Les Etats désireux d'avancer sur cette voie doivent pouvoir, dans cette hypothèse, créer une assemblée ad hoc, éventuellement composée de leurs représentants au Parlement européen. Si cette décision aboutit à la création d'une Union européenne, cette dernière reprendra alors l'ensemble de leurs obligations dans le cadre de la Communauté européenne actuelle¹³⁸.

Per dare un seguito concreto, su scala europea, alle proposte emerse nei diversi Paesi¹³⁹, l'Intergruppo elaborava, nel febbraio del 1988, un progetto di dichiarazione politica da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea di Strasburgo e inviare, sotto forma di appello, ai Capi di Stato e di governo della Comunità.

Rivenuta tra le carte del fondo "Dastoli", la bozza della *Déclaration écrite (art. 65 du Règlement) sur une "Consultation populaire pour l'union politique de l'Europe et les pouvoirs constituants du Parlement européen"*¹⁴⁰ si articolava in quattro punti all'interno dei quali l'Intergruppo definiva le tappe necessarie per giungere alla realizzazione dell'Unione europea: esso lanciava un appello solenne ai Governi per una «convocation d'une consultation populaire sur l'Union et sur les pouvoirs du Parlement européen», chiedeva alla presidenza tedesca «d'inscrire cette question à l'ordre du jour du Conseil Européen de Hanovre», al governo di spagnolo di «annoncer dès maintenant un Sommet extraordinaire en janvier 1989, en vue définir les pouvoirs qui devront être confiés au Parlement européen et de convoquer la consultation populaire en même temps que les élections européennes» e si rivolgeva ai parlamenti nazionali perché sostenessero quelle «exigences démocratiques»¹⁴¹.

¹³⁸ *Proposition de résolution relative à la convocation d'un Parlement européen constituant* (déposée par M. Spitaels). Una copia di quel documento si legge in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33. Il testo integrale del discorso pronunciato da Spitaels e la proposta di risoluzione sono riprodotte in *Appendice*, pp. 370-371 (Documento n. 6). Il socialista precisava, inoltre che anche di fronte alle reticenze di alcuni paesi, gli Stati desiderosi di proseguire su quella strada non avrebbero dovuto sentirsi vincolati per evitare di tradire una buona della popolazione europea.

¹³⁹ È quanto si legge nei verbali delle riunioni dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea (*A tous les membres de l'Intergroupe federaliste pour l'union européenne*, Bruxelles 18 février 1988).

¹⁴⁰ PE, *Déclaration écrite pour inscription au Registre conformément à l'article 65 du Règlement*, PE122.237 (14 avril 1988).

¹⁴¹ *Déclaration écrite (art. 65 du Règlement) sur une "Consultation populaire pour l'union politique de l'Europe et les pouvoirs constituants du Parlement européen"* (HAEU, Fondo PVD, fasc. 35). Il documento è riprodotto in *Appendice*, p. 377 (Documento n. 12).

Il 9 marzo 1988¹⁴², dopo un attento esame da parte dei componenti dell'Intergruppo, la dichiarazione veniva approvata e distribuita tra i deputati perché fosse sottoscritta dal maggior numero di deputati prima della votazione finale in sessione plenaria.

Per incentivare il sostegno all'iniziativa, inoltre, 28 componenti dell'Intergruppo allegavano al documento una lettera in cui veniva ribadita l'urgenza di un effettivo supporto del Parlamento europeo e di maggiori responsabilità dei Capi di Stato e di governo nei confronti delle molteplici iniziative, in favore dell'unione politica della Comunità¹⁴³.

Così, in pochi giorni, la dichiarazione veniva sottoscritta da 130 deputati con la sola esclusione dei socialisti spagnoli che, influenzati dalla pressione del loro governo, avrebbero mantenuto a lungo un atteggiamento dubbioso: la presidenza spagnola, di fatto, aveva tentato di attenuare la proposta di risoluzione dell'Intergruppo suggerendo di dare un carattere non obbligatorio alla convocazione del referendum europeo¹⁴⁴.

La firma dei 130 deputati, impegnati a diffondere quell'iniziativa nei territori nazionali, avrebbe determinato comunque una spinta centrifuga tale da produrre successi significativi in Italia, dove lo schieramento a favore del referendum era cresciuto ulteriormente.

Tra l'aprile e il maggio di quell'anno, infatti, i partiti assumevano posizioni sempre più a sostegno del referendum, come avrebbero testimoniato le dichiarazioni congiunte

¹⁴² L'informazione è tratta da IfUe, *Reunion du 13 avril 1988*. Il documento in questione è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

¹⁴³ La lettera era stata firmata dai deputati R. Balfe, E. Blumemnfeld, M.L. Cassanmagnago Cerretti, V. Chiusano, F. Compasso, A. Coste Floret, J. P. Cot, M. Didò, K. Filinis, R. Formigoni, C. Gasoliba I Böhm, J. Garowski, G. Giavazzi, C. A. Graziani, F. Herman, A. Iodice, V. Mattina, M. Panella, R. Partrat, C. Pimenta, F. Pisoni, F. Roelants du Vivier, G. Saridakis, G. Selva, G. Sutra de Germa, A. Tridente, J. Valverde Lopez, M. Zagari. L'informazione è tratta da *Lettera dell'Intergroupe federaliste pour l'Union europeene* (Strasbourg, le 8 mars 1988), conservato in HAEU, Fondo PVD, fasc. 35. Il testo integrale della lettera è riprodotto in *Appendice*, pp. 375 (Documento n. 10).

¹⁴⁴ È quanto emerge dall'articolo *Rubert de Ventós, Arbeola Muru y García Arias retiran su firma para l'Unión Europea* in «La Vanguardia», 16 mayo 1988, p. 16. In particolare, si riportava la notizia del ritiro delle firme dei deputati Arbeola Muru, Rubert de Ventós e García Arias che avrebbero mantenuto una posizione incerta in attesa di conoscere l'orientamento politico di Enrique Barón Crespo e Carlos Bru Puron. Cfr. *Lettera di P. Dastoli a Enrique Barón Crespo e Carlos Bru Puron*, HAEU, Fondo PVD, fasc. 36.

del MFE con il Partito comunista¹⁴⁵ e del MFE con il Partito liberale¹⁴⁶ in cui veniva ribadito il pieno appoggio alle iniziative promosse dall'Intergruppo europeo¹⁴⁷.

Negli stessi mesi, un ulteriore risultato veniva raggiunto dallo stesso MFE che raccoglieva più di 50.000 firme in sostegno alla proposta di legge di iniziativa popolare da presentare alle Camere italiane nel mese successivo¹⁴⁸.

Intanto i membri dei due intergruppi (quello europeo e italiano) proseguivano i lavori per promuovere l'istituto referendario e, dopo un incontro svoltosi il 13 maggio 1988 con i ministri degli Esteri Andreotti, per il coordinamento delle politiche comunitarie La Pergola e per i rapporti con il Parlamento Sergio Mattarella, di comune accordo con i membri della Commissione esteri della Camera e del Senato, formulavano un'ulteriore dichiarazione in favore della consultazione popolare.

¹⁴⁵ È quanto emerge da *Proseguono i contatti con le segretarie dei Partiti per ottenere adesioni alla campagna*, in «L'Unità europea», anno XV-170, aprile 1988, p. 5: «Il PCI e il MFE osservano che, per consolidare cioè il rilancio dell'Europa e ottenere un vero controllo dei processi reali a livello europeo, è necessaria l'unione, cioè una prima forma di democrazia europea a sostegno delle politiche da sviluppare. L'Italia deve dare l'esempio associando alle elezioni europee del 1989 un referendum sul mandato costituente al Parlamento europeo, così come, del resto, proposto dal PCI con un apposito disegno di legge sottoposto all'attenzione di tutte le forze politiche democratiche italiane. L'impatto sull'opinione pubblica di una simile decisione sarebbe molto forte e obbligherebbe certamente i governi degli altri paesi della comunità a prendere decisioni analoghe. Il PCI e il MFE, facendo propria la lezione di Altiero Spinelli, esprimevano il loro sostegno alle iniziative in corso nel Parlamento europeo per lo svolgimento di una consultazione popolare nei paesi della comunità sull'unione e sui poteri costituenti al Parlamento europeo. Il PCI prende atto con soddisfazione della decisione del Movimento Federalista Europeo di presentare una proposta di legge di iniziativa popolare per l'indizione del referendum e invita i suoi militanti e i suoi elettori a sottoscriverla». La dichiarazione era stata elaborata in occasione di un incontro, tenutosi a Roma il 9 aprile 1988, tra una delegazione comunista, composta dal segretario Alessandra Natta e i deputati Gianni Cervetti, Piero Fassino, Giorgio Napolitano e Renzo Trivelli e del Movimento, rappresentato dal segretario Alberto Majocchi e i militanti Virgilio Dastoli e Guido Montani.

¹⁴⁶ La dichiarazione congiunta PLI-MFE recitava: «Per promuovere la creazione dell'Unione europea il PLI e il MFE concordano sulla necessità di integrare il voto europeo del 1989 con un referendum mediante il quale i cittadini che oggi, con il voto, non hanno alcun potere reale di scelta, possano in effetti decidere che cosa deve essere e che cosa deve fare l'Europa. Ciò può essere ottenuto ponendo ai cittadini il quesito se essi intendono affidare al Parlamento europeo un mandato costituente per redigere il progetto di costituzione dell'Unione. Il referendum europeo sarebbe quindi del tutto diverso rispetto ai normali tipi di referendum, che non possono essere associati ad una elezione perché la loro funzione è proprio quella di ottenere qualcosa che non si può ottenere con il voto e con la rappresentanza. Inoltre, il referendum darebbe un senso politico significativo alle prossime elezioni europee, consentendo così di superare il rischio di un calo drammatico della partecipazione elettorale. Il PLI prende atto che, al fine di ottenere il referendum, il MFE ha promosso la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare e, mentre invita i suoi iscritti e simpatizzanti a sottoscriverla, si impegna a sostenerla in Parlamento e ad accelerarne al massimo la discussione, per giungere in tempi brevi alla sua approvazione. Il PLI si impegna altresì a sollecitare il governo italiano affinché proponga agli altri partners europei, già nel prossimo Vertice di Hannover, una decisione comunitaria volta a promuovere in tutta Europa un referendum abbinato con le elezioni europee del 1989» (*Dichiarazione congiunta PLI-MFE*, in «L'Unità europea», anno XV-171, maggio 1988, p. 13). La dichiarazione era stata elaborata in occasione dell'incontro tenutosi a Roma il 9 maggio 1988 tra il segretario del PLI, Renato Altissimo e una delegazione del MFE guidata da Dario Velo.

¹⁴⁷ Sul punto si vedano gli interventi di Alberto Maiocchi (MFE), Sergio Stanzani Ghedini (Partito radicale), Beatrice Ramboni, Carlo Fracanzani (DC), Gaetano Arfè (Sinistra indipendente) in occasione della Conferenza stampa *Iniziativa per attribuire poteri costituenti al Parlamento Europeo* tenutasi a Roma, l'8 marzo 1988 (*Radio Radicale*, 8 marzo 1988 <https://www.radioradicale.it/scheda/26097/iniziativa-per-attribuire-poteri-costituenti-al-parlamento-europeo>).

¹⁴⁸ È quanto emerge da *Raggiunte 50.000 firme*, ivi, p. 1.

In particolare, sulla base della dichiarazione elaborata dall'Intergruppo, i deputati chiedevano al Governo italiano di promuovere, in occasione del Consiglio di Hannover fissato per il mese successivo, la convocazione di una riunione straordinaria dei Capi di Stato, per adottare alcune decisioni relative all'attribuzione dei poteri costituenti al Parlamento europeo, alle consultazioni e alla modalità di entrata in vigore del progetto di Costituzione¹⁴⁹.

Sul fronte europeo, i deputati federalisti conseguivano un ulteriore risultato con l'approvazione della già citata *Declaration écrite* adottata dall'Assemblea europea in occasione della sessione plenaria di giugno¹⁵⁰.

Ma non solo. Durante la stessa sessione l'Assise europea accoglieva la risoluzione presentata dalla Commissione istituzionale relativa al riconoscimento del diritto dei cittadini di partecipare in prima persona alla costruzione della democrazia europea¹⁵¹.

Significativi, al tal proposito, erano stati gli interventi pronunciati componenti dell'Intergruppo, fra cui quello del comunista greco Konstantinos Filinis, il quale aveva ricordato ai colleghi:

se crediamo all'Unione politica europea, dobbiamo trasformarci — al di fuori dei cenacoli — in ambasciatori di questa idea e convincere i nostri elettori della giustezza delle nostre posizioni. Daremo così migliori possibilità all'Europa che, grazie alla consultazione popolare, sarà voluta non soltanto dai corpi intermedi, ma imposta dai cittadini stessi¹⁵².

¹⁴⁹ La proposta di dichiarazione dei deputati italiani al Parlamento europeo, dei membri della Commissione esteri della Camera e del Senato (Roma, 13 maggio 1988) si legge ivi, p. 5.

¹⁵⁰ La dichiarazione sulla «consultazione popolare per l'Unione politica dell'Europa e per i poteri costituenti del Parlamento europeo» (doc. 4/88) si legge in GUCE n. C 187 del 18 luglio 1988, pp. 200. La mozione dell'Intergruppo era stata sottoscritta da 269 parlamentari provenienti da tutti i gruppi politici e da tutti i paesi, eccetto dalla «reticente» Danimarca. Nello specifico aveva ottenuto il sostegno di 51 socialisti, 99 deputati del PPE, 26 democratici europei, 41 comunisti, 22 liberali, 6 parlamentari del gruppo RDE, 6 delle destre europee, 12 del gruppo ARC-en- ciel e 11 dei non iscritti. La notizia veniva riportata anche su «L'Unità europea», anno XV-172/173, giugno-luglio 1988, p. 6 (*Il Parlamento europeo adotta la risoluzione sul mandato costituente*).

¹⁵¹ In particolare, la risoluzione sulle modalità di una consultazione dei cittadini europei sull'Unione politica europea recitava: «Il Parlamento europeo ritiene che qualsiasi strumento di partecipazione o di consultazione popolare sull'opportunità di attuare l'Unione politica fornirebbe indicazioni utili circa la posizione dell'opinione pubblica su questo argomento; pone in rilievo che la normativa sulle consultazioni popolari è molto diversa nelle legislazioni e nelle prassi nei vari Stati membri, alcuni dei quali neppure prevedono norme ad hoc, benché ciò non possa interpretarsi in alcun modo come divieto; sottolinea che queste consultazioni in vista di un orientamento avrebbero un importante valore indicativo per quanto riguarda l'Unione politica e il ruolo che il Parlamento deve svolgere per realizzarla e consentirebbero alle istanze interessate di acquisire la volontà dei cittadini europei su un'opzione politica fondamentale; spera che il Parlamento che sarà eletto nel 1989 potrà condurre a buon fine il mandato di elaborare il progetto di costituzione dell'Unione politica dell'Europa; ritiene che il progetto per l'Unione politica in corso di elaborazione debba essere poi sottoposto a ratifica degli Stati membri, nelle forme previste dalle rispettive norme costituzionali (GUCE, n. C 187 del 18 luglio 1988, pp. 231-233).

¹⁵² L'intervento di K. Filinis si legge in GUCE N. 2-366, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1988-1989), Resoconto integrale delle sedute dal 13 al 17 giugno 1988, p. 167.

Analogo il tenore della deputata belga Anne Andre che ribadiva l'importanza di dotare il Parlamento di «mezzi per essere la vera coscienza d'Europa» attraverso l'indizione del referendum per attribuirgli un mandato costituente:

Certamente, le modalità di essa dovranno variare da un paese all'altro, ma l'idea merita di essere mantenuta. Tale strategia, combinata a quella del nostro Parlamento, permetterà di influenzare positivamente il Consiglio europeo, dato che la maggioranza dei cittadini vuole questa Unione europea. Ho la ferma convinzione che l'Europa sia in una fase di divenire e di progresso costante. Nel momento in cui si realizzerà il grande mercato, dovremo fornire i mezzi per dimostrare che l'Europa non è soltanto un complesso economico. L'«Europa dal volto umano» esiste. Nell'offrire ai cittadini la possibilità di dargli vita, terremo fede all'accordo che ci lega a loro¹⁵³.

In un clima di euro-ottimismo si apriva il Consiglio di Hannover del 27 e 28 giugno 1988, durante il quale i leader dei Dodici affrontavano quale priorità l'ipotesi di affiancare al mercato unico l'unione monetaria, sebbene l'Assemblea europea avesse sperato in un'attenta riflessione sul problema istituzionale.

I risultati conseguiti in occasione di quel vertice, valutati positivamente dalla maggioranza della classe politica e dalla stampa¹⁵⁴, avrebbero, infatti, registrato un successo nel campo dell'unificazione monetaria con la decisione «de confier à un comité la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union»¹⁵⁵, ma non in quello istituzionale, giacché nessun orientamento politico era stato manifestato dal Consiglio europeo.

Deluso da quei risultati, l'Intergruppo avrebbe rimproverato al presidente del PE, Henry Plumb – «unique représentant face aux autres Institutions communautaires»¹⁵⁶ – l'atteggiamento poco incisivo assunto nel presentare le posizioni dell'Assemblea europea su quel delicato aspetto:

Quand une majorité des membres du Parlement européen s'exprime c'est le Parlement qu'exprime, à fortiori s'il s'agit d'une majorité absolue. C'est aussi votre devoir d'exprimer cette opinion majoritaire, comme d'ailleurs vous vous

¹⁵³ Ivi, pp. 180-181.

¹⁵⁴ La stampa aveva raccontato di «una credibilità europea in rimonta sulla scena internazionale». È quanto sostenuto da A. Cerretelli, *I "Dodici" creano le premesse per l'unione monetaria europea*, in «Il Sole 24 ore», 29 giugno 1988, p. 3.

¹⁵⁵ Cfr. *Conclusions du Conseil européen de Hanovre*, Hannover, 28 giugno 1988. Il documento è consultabile al seguente link <https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/1992-1975/>. Il mandato veniva affidato a Jacques Delors, le cui posizioni per la costruzione della Banca centrale europea, erano ben note. Sul punto si veda *Incomincia la seconda fase dell'azione*, in «L'Unità europea», anno XV-172/173, giugno-luglio 1988, pp. 1-2.

¹⁵⁶ *Lettera a Lord Henry Plumb* (Strasbourg, le 7 juillet 1988), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33. La lettera a firma dei deputati V. Arbeola Muru, R. CiccioMessere, K. Filinis, P. Lambrias, F. Roelant du Vivier, E. Blumenfeld, A. Coste Floret, C. A. Graziani, W. Newton Dunn, V. Squarcialupi, M. L. Cassanmagnago Cerretti, L. Crpux, F. Herman, C. Pimenta, G. Sutra de Germa è riprodotta in *Appendice*, pp. 377-378 (Documento n. 13).

y êtes engagé lors votre discours de candidature devant l'Intergroupe fédéraliste en décembre 1986¹⁵⁷.

Il presidente del Consiglio italiano, il democristiano Ciriaco De Mita, invece, aveva sottolineato lo stretto legame tra la realizzazione del mercato unico e il rafforzamento del quadro istituzionale.

Per questi motivi, gli “innovatori” di Strasburgo continuavano ad operare perché alla futura presidenza spagnola venisse rivolta la richiesta di promuovere la convocazione di un Consiglio europeo straordinario, secondo quanto affermato nella Dichiarazione politica del 1988.

Così si era espresso il *Bureau* dell'Intergruppo nella corrispondenza intercorsa con il presidente Plumb e nella lettera inviata al ministro degli esteri spagnolo, Francisco Fernando Ordonez, nel settembre del 1988¹⁵⁸.

Per mantenere un contatto diretto con gli elettori, i parlamentari federalisti decidevano di elaborare un appello ai cittadini da pubblicare, a nome dell'Intergruppo e di altri sostenitori (deputati nazionali ed esponenti del mondo economico e culturale), alla vigilia della campagna elettorale europea.

Secondo quanto stabilito durante la riunione del 13 ottobre 1988, il testo dell'*Appel aux citoyens européens* si sarebbe basato sui contenuti del *Manifesto* del marzo 1987 e sulla più recente dichiarazione politica approvata in Assemblea nel giugno di quell'anno¹⁵⁹.

La bozza del primo documento, infatti, ricalcava fedelmente il testo del *Manifeste l'Europe est notre avenir* e ne differiva solo nella parte conclusiva con un appello solenne a

Tous les candidats aux élections européennes de juin 1989 et tous les électeurs à affirmer par leurs professions de foi et par leurs votes la volonté commune de bâtir l'Union européenne en donnant à la Communauté les structures politiques indispensables. L'Intergroupe fédéraliste adjure les citoyens européens de se rendre massivement aux urnes pour affirmer avec force que l'Europe est notre avenir¹⁶⁰.

L'iniziativa referendaria prendeva vigore in Italia, dove il dibattito finalmente approdava in Parlamento.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ È quanto si legge nella lettera del Bureau dell'Intergruppo al presidente del Parlamento europeo, Henry Plumb (Bruxelles, 26 settembre 1988) e nella lettera inviata dagli stessi al Ministro degli esteri spagnolo, Francisco Fernando Ordonez (Bruxelles, le 9 settembre 1988). I documenti in questione sono custoditi in HAEU, Fondo PVD, fasc. 37 *Intergroupe fédéraliste du PE*.

¹⁵⁹ Cfr. *Feuille de présidence de la reunion du 13 octobre 1988*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

¹⁶⁰ *L'Europe est notre avenir. Appel aux électeurs pour l'union politique de l'Europe*, *ibidem*. Il testo integrale dell'appello è riprodotto in *Appendice*, pp. 380-382 (Documento n. 16).

Il 20 giugno 1988 una delegazione del MFE e del Partito radicale aveva presentato alla presidente della Camera, Nilde Iotti, la proposta di legge per il referendum, sottoscritta da 114.000 firme, che chiedeva di interpellare i cittadini sull'opportunità di dare un immediato contenuto politico all'Unione europea¹⁶¹.

Un'iniziativa che la stessa Iotti avrebbe commentato come «il miglior modo per rendere possibili atti da parte del governo che facilitino il necessario processo di unificazione politica dell'Europa»¹⁶² alla quale la stampa coeva avrebbe riservato ampio spazio¹⁶³.

La presentazione di quel testo era stata preceduta da una solenne cerimonia nell'aula della Commissione Difesa del Senato durante la quale prendevano la parola Diego Novelli e Pier Virgilio Dastoli, a nome dei due intergruppi, e diverse personalità politiche che, in rappresentanza dei loro partiti, confermavano l'adesione all'iniziativa e sottolineavano, come nel caso di Giorgio Napolitano, la necessità di «tirar via dai cassetti le proposte di legge»¹⁶⁴. E, per evitare che quella proposta «finisse in un cassetto», il MFE e l'intergruppo italiano chiedevano ai singoli deputati di impegnarsi a sostenere l'approvazione della legge e a promuoverne l'appoggio dei loro gruppi¹⁶⁵. Un invito che numerosi parlamentari avrebbero accolto tempestivamente come testimonia l'elenco, riportato su *L'Unità europea*, in cui figurano i nomi di ben 228 deputati e 106 senatori¹⁶⁶.

Il sostegno giungeva anche dalle frange federaliste più giovani (GFE e JEF) che, il 9 settembre 1988, avrebbero organizzato una manifestazione a Roma per esprimere il consenso al referendum sul mandato costituente.

Giunti da tutto il continente, i giovani d'Europa, accompagnati da Diego Novelli, si recavano prima alla Camera poi nelle sedi di PCI, PSDI, PSI e DC per presentare un messaggio di sostegno alla legge di iniziativa popolare¹⁶⁷.

¹⁶¹ La delegazione era composta da Francesco Rossolillo, Luciano Bolis, Francesco Gui (per il MFE), Gianfranco Martini e Gabriele Panizzi per l'AICCRE, Giovanni Picco (per la Regione Piemonte), Francesco Giglio per l'AEDE, Stefano Castagnoli (per la GFE), Peppino Calderisi, Bruno Zevi, Emma Bonino e Maurizio Turco (per il Partito radicale). L'informazione è tratta da *Con 114.000 firme presentata la legge per il referendum*, in «L'Unità europea», anno XV-172/173, giugno-luglio 1988, p. 12.

¹⁶² È quanto si legge in O. La Rocca, *Un voto per l'Europa unita oltre centomila i sì ai radicali*, in «La Repubblica», 21 giugno 1988, p. 9.

¹⁶³ Sul punto, fra gli altri, si vedano B. Scarascia Mugnozza, *Per un'Europa che conti*, in «il Popolo», 21 giugno 1988, p. 1; *Un referendum per l'Europa*, in «L'Unità», 21 giugno 1988, p. 4; *Verso una costituente europea*, in «La Stampa», 21 giugno 1988, p. 2.

¹⁶⁴ Per il Partito radicale aveva preso la parola Sergio Stanzani Ghedini, per la DC Flaminio Piccoli e Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti (in nome dei deputati europei), per il Partito comunista Giorgio Napolitano, Gianni Cervetti, Renzo Trivelli. Cfr. *Con 114.000 firme presentata la legge per il referendum*, cit.

¹⁶⁵ Cfr. *Verso la maggioranza dei parlamentari*, in «L'Unità europea», anno XV-174/175, agosto settembre 1988, pp. 1-2.

¹⁶⁶ L'elenco si legge in *L'impegno di deputati e senatori per il referendum*, ivi, pp. 3-4.

¹⁶⁷ Cfr. *GFE e JEF annunciano l'iniziativa del presidio federalista*, ivi, p. 5.

Un appello che non restava inascoltato giacché la presidente Iotti avrebbe espresso, in una lettera datata 20 settembre 1988, la sua «solidale adesione all'idea» e il suo «impegno ad accelerare l'iter di quella proposta di legge»¹⁶⁸.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che il 23 giugno 1988, il gruppo comunista, primo firmatario Gianni Cervetti, aveva annunciato alla Camera la presentazione della proposta di *Legge costituzionale C. n. 2905* relativa all'indizione di un referendum per l'unità politica dell'Europa¹⁶⁹.

Con la volontà di «dare un forte impulso alla svolta auspicata da Altiero Spinelli» e «avviare senza ritardo l'unificazione politica dell'Europa» necessaria e auspicata «tra le forze politiche e le singole personalità», Cervetti chiedeva alla Camera di indagare l'opinione dei cittadini italiani riguardo alla possibilità di delegare al Parlamento europeo l'esercizio costituente, utilizzando il «mezzo diretto del referendum»¹⁷⁰.

Una consultazione che sarebbe stata effettuata sulla base di due quesiti il cui contenuto avrebbe ripreso quasi fedelmente i testi proposti dal MFE e dai deputati dell'Intergruppo federalista¹⁷¹.

Com'è noto, il confronto apertosi in Commissione Affari Costituzionali della Camera, si sviluppava sullo strumento legislativo più idoneo per realizzare il referendum piuttosto che sull'opportunità di celebrare la consultazione popolare che, invece, era stata condivisa dalla maggioranza dei partiti.

¹⁶⁸ Così N. Iotti: «Caro Presidente, ho ricevuto il Suo messaggio che testimonia l'impegno del Movimento Federalista Italiano e della Gioventù Federalista Europea per la causa dell'unificazione europea ed ho provveduto a trasmetterlo alla competente Commissione Affari Costituzionali. Voglio esprimere a Lei e ai giovani Federalisti la mia solidale adesione a questa idea, nella sempre più profonda consapevolezza che senza Europa unita, soggetto attivo e forte all'esterno e all'interno, i nostri paesi non sono in grado di incidere efficacemente sui grandi processi di trasformazione della economia e della società che caratterizzano il nostro tempo, sulle prospettive stesse del nostro futuro. Gli squilibri profondi, le tensioni e i conflitti che dividono il mondo ne sono profondamente convinta - chiamano l'Europa a una responsabilità politica unitaria nel contesto mondiale, come interlocutore autonomo e autorevole delle maggiori potenze, in grado di agire efficacemente per garantire pace e sicurezza. Con questi sentimenti, nell'assicurare l'impegno ad accelerare, per quanto è in mio potere, l'iter della proposta di legge di iniziativa popolare per lo svolgimento di un referendum sull'Unione Europea contemporaneamente alle elezioni del Parlamento Europeo del 1989» (L'Unità europea», anno XV-176, ottobre 1988, p. 10).

¹⁶⁹ I cofirmatari erano Renato Zangheri, Giorgio Napolitano, Gianfranco Borghini, Antonio Rubbi, Germano Marri, Gian Carlo Pajetta, Elio Gabucciani, Vincenzo Ciabbari, Giuseppe Crippa, Angelo Lauricella, Grossi Natia Mammone, Alessandro Natta, Anna Maria Serafini, Guido Alborghetti. Per un approfondimento sul punto si veda, M. N. Gualdesi, *L'Italia e la Ce. La partecipazione italiana alla politica di integrazione europea (1980-1991)*, Ets, Pisa 1992, pp. 126 ss.

¹⁷⁰ Ap, Cd, X legislatura, Disegni di legge, Proposta di legge costituzionale n. 2905, pp. 1-5.

¹⁷¹ Art. 2 della proposta di legge costituzionale: «ritenete voi che si debba procedere entro il 1992 alla realizzazione dell'unità politica dell'Europa e precisamente degli Stati che fanno attualmente parte della Comunità economica europea?; b) ritenete voi che per la realizzazione dell'unità politica dell'Europa il Parlamento europeo sia autorizzato ad assumere poteri costituenti?» (ivi, p. 3).

Il problema – spiegava il deputato Pietro Soddu – riguardava le «legittimità costituzionale dell'adozione di uno strumento normativo, ordinario o costituzionale, per indire un tipo di referendum non previsto dalla Carta costituzionale italiana»¹⁷².

Alcuni sostenevano che «fosse necessario effettuare preliminarmente una modifica della Costituzione, inserendo il principio del referendum consultivo o di indirizzo»¹⁷³. Altri, come il gruppo comunista, premevano per una legge costituzionale, mentre socialisti, democristiani e MSI-DN si dichiaravano favorevoli allo strumento ordinario, peraltro, sostenuto anche dal MFE. Quest'ultimo, infatti, aveva sottolineato come fosse inopportuno il ricorso a una legge costituzionale che avrebbe comportato un iter d'approvazione certamente più lungo¹⁷⁴.

Nell'ambito di queste due ipotesi, emergevano – durante la seduta della Commissione del 30 novembre 1988 – diverse posizioni: Democrazia proletaria, per il tramite di Franco Russo, manifestava il proprio appoggio all'iter «più lungo ma che forse può conferirle più spessore»; Stelio De Carolis dichiarava il sostegno del gruppo repubblicano allo strumento costituzionale e Franco Bassanini confermava, a nome della Sinistra indipendente, l'appoggio alla proposta comunista. Per il gruppo democristiano prendeva la parola Massimo Teodori che, dichiarando sciolte le perplessità di carattere generale sulla legge costituzionale, sosteneva la proposta presentata da Cervetti¹⁷⁵.

Pur esprimendo numerosi dubbi «sullo strumento prescelto [...] non contemplato dalla Costituzione» e sul «valore di un mandato costituente eventualmente attribuito dal solo elettorato italiano»¹⁷⁶, anche il MSI-DN votava a favore della proposta di legge costituzionale in esame.

Critiche venivano espresse, invece, dai socialisti, che si astenevano dalla votazione del documento finale, convinti della necessità di una legge ordinaria, e dal governo, che tramite il ministro per gli Affari regionali e i problemi istituzionali, il repubblicano Antonio Maccanico, esprimeva una riserva di carattere tecnico-giuridico «considerando l'anomalia di una legge provvedimento che sostanzia in forma costituzionale uno *ius singulare*»¹⁷⁷.

¹⁷² On. P. Soddu, Ap, Cd, X legislatura, Assemblea, seduta del 2 dicembre 1988, p. 24593.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Così Soddu: «erano quindi due posizioni che è definirei estreme punto da una parte si suggeriva una riforma della carta costituzionale e successivamente l'adozione di una legge ordinaria, la quale avrebbe rappresentato lo strumento di indizione del referendum dall'altra parte si sosteneva la tesi della pura e semplice del giorno ordinaria quale strumento sufficiente per il raggiungimento dello scopo che si perseguiva» (*ibidem*).

¹⁷⁵ Ap, Cd, X legislatura, BC, I Comm., 30 novembre 1988, p. 10.

¹⁷⁶ On. C. Tassi, Ap, Cd, X legislatura, BC, I Comm., 14 dicembre 1988, p. 525014-25015.

¹⁷⁷ On. A. Maccanico, Ap, Cd, X legislatura, BC, I Comm., 30 novembre 1988, p. 11.

Il giudizio contrario del governo, in realtà, non riguardava solo gli aspetti giuridici giacché lo stesso ministro aveva ribadito la sua «valutazione negativa sull'ipotesi di sottoporre quesiti al corpo elettorale tramite una consultazione referendaria» per motivi di «opportunità politica»¹⁷⁸. Egli, infatti, si interrogava sulla validità di quello strumento, utilizzato, peraltro, solo in Italia, per facilitare il processo unitario¹⁷⁹.

Riflessioni che avrebbero stupito sia il deputato Giovanni Ferrara il quale, rispondendo ai dubbi avanzati da Maccanico, affermava di non comprendere come tale atto potesse incidere negativamente sui rapporti tra i paesi e la Comunità, sia Gianni Cervetti, che ribadiva «la convergenza di tutte le forze parlamentari sull'esigenza di mutare l'atteggiamento rispetto all'esperienza dell'Atto Unico Europeo»¹⁸⁰.

La risposta più significativa veniva, però, dal relatore Soddu che, durante la discussione in Assemblea il 2 dicembre 1988, chiedeva al governo di superare le resistenze di natura giuridica e politica:

«dobbiamo soffermarci su l'appello alla sovranità popolare e sul mandato politico di indirizzo generale in materia di Unione europea [...] non siamo infatti di fronte a un puro e semplice elemento rafforzativo di tale iniziativa o dell'orientamento dei governi e del Parlamento, ma a qualcosa di più rilevante. Il referendum, infatti, propone in sostanza di arrivare al traguardo dell'unione europea non attraverso il meccanismo fin qui adottato di rappresentanza, di sovranità in qualche misura delegata ai governi o ai parlamenti nazionali, ma restituendo la sovranità al popolo italiano, chiamato a pronunciarsi su questo aspetto politico»¹⁸¹.

Si trattava – sottolineava Franco Bassanini - di dare un'incisiva risposta politica al problema delle istituzioni che avrebbero regolato e governato «i processi di internazionalizzazione dell'economia e di unificazione dei mercati commerciali e finanziari» del continente.

Per spiegare le ragioni alla base di quel progetto egli, infatti, affermava:

«Vi è chi sostiene che a tale unificazione si potrebbe pervenire anche prescindendo da una reale unità politica [...] tuttavia anche gli organismi dotati di una propria autonomia hanno comunque, nei paesi nei quali questa autonomia è costituzionalmente garantita, un interlocutore politico, capace di concepire e realizzare con piena legittimazione democratica le scelte e gli interventi di politica finanziaria economica, sociale, industriale e del lavoro»¹⁸².

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ Così Maccanico: «esiste poi un problema di opportunità politica, in quanto l'Italia sarebbe l'unico paese a conferire un simile mandato ai suoi rappresentanti nel Parlamento europeo e c'è da chiedersi se davvero questo elemento faciliti il processo unitario» (*ibidem*).

¹⁸⁰ *Ivi*, pp. 11-12.

¹⁸¹ On. P. Soddu, Ap, Cd, X legislatura, Assemblea, seduta del 2 dicembre 1988, p. 24594.

¹⁸² On. F. Bassanini, *ivi*, p. 24600 e p. 25034.

Un processo che richiedeva un'Europa «in grado di parlare come soggetto unico, rappresentato da istituzioni realmente democratiche»¹⁸³.

In quel quadro, il coinvolgimento diretto del corpo elettorale avrebbe rappresentato, secondo il radicale Giuseppe Calderisi, un atto di «estremo valore e rilievo politico»¹⁸⁴ nel processo di riforma in senso democratico delle istituzioni europee. D'altronde, avrebbe ricordato il comunista Ferrara i trent'anni di vita dell'Europa avevano dimostrato «in modo molto netto e chiaro il fallimento della procedura che per decenni ha limitato il processo di unificazione restringendolo alla sola costituzione della zona di libero scambio»¹⁸⁵.

L'euroreferendum, dunque, si poneva a giudizio di Rutelli, che nel suo intervento aveva ricordato il ruolo svolto dall'Intergruppo italiano,

come una premessa ineliminabile e una tappa indispensabile del processo di integrazione per giungere agli Stati Uniti d'Europa, un processo che solo il Parlamento europeo avrebbe potuto condurre per varare un progetto dimentico degli interessi nazionali, teso a conseguire quella sintesi a livello europeo in grado di rendere i singoli paesi membri capaci di affrontare i grandi problemi del tempo¹⁸⁶.

Riflessioni analoghe venivano elaborate anche in Senato, dove l'esponente della Sinistra Indipendente Gaetano Arfè ricordava lo stretto legame tra il disegno di Altiero Spinelli e il referendum che avrebbe consentito «ai popoli di riprendere l'iniziativa sottratta al loro Parlamento, rivendicando per essi i poteri propri di una Assemblea rappresentativa, eletta a suffragio universale, e primo fra essi il potere costituente»¹⁸⁷:

Sarà un'opera destinata ad illuminare la più vasta e in differenziata opinione pubblica, ma essa varrà anche a fornire motivi di riflessione a chi opera professionalmente nel campo della politica e che – fatti sempre salvi i richiami al fatidico 1992 – considera la politica europea come una sorta di appendice della politica estera, che interessa nella stretta misura in cui incide in interessi nazionali e settoriali. Il referendum, in sostanza, porterà la grande maggioranza dei cittadini italiani a rendersi conto del paradosso in base al quale una comunità di paesi, tutti a regime democratico, è condannata ad essere governata secondo criteri che, senza essere autoritari, di democratico hanno assai poco, e sempre meno ne avranno via via che gli sviluppi del

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ On. G. Calderisi, *ivi*, p. 24602.

¹⁸⁵ On. G. Ferrara, *ivi*, p. 24606.

¹⁸⁶ On. F. Rutelli, *ivi*, p. 24609.

¹⁸⁷ Sen. G. Arfè: «La linea di continuità che stiamo per esprimere si colloca su una linea di continuità con l'ultima fase della sua lunga battaglia, quella che partì dalla fondazione a Strasburgo del club del Coccodrillo»: Ap, Senato della Repubblica (Sr), X legislatura, Assemblea, Seduta 206°, 20 dicembre 1988, p. 31.

processo di integrazione ridurranno sempre di più i margini di autonomia dei Parlamenti nazionali¹⁸⁸.

Anche in Senato non mancavano posizioni critiche come quella espressa dal missino Alfredo Mantica che invocava «atti formali e concreti» piuttosto che «sogni e utopie» rappresentate da quel «referendum istituzionale»:

al di là di queste leggi di grande portata e di grande valenza politica, ma di scarsa incisività [...] non esiste nel nostro ordinamento, nelle nostre assemblee, nei nostri atti, questo continuo riferimento a questa Europa che dobbiamo costruire, questo tentativo di darci delle regole che siano sempre più vicine a quelle degli altri popoli europei, questo far entrare l'Italia nell'interno dell'Europa con pari dignità¹⁸⁹.

Un'incongruenza che, a giudizio del liberale Malagodi, sarebbe potuta diminuire con lo strumento referendario: «Il referendum che ci accingiamo a votare dovrebbe aiutarci nell'una cosa come nell'altra; dovrebbe, riaffermando in modo solenne l'impegno spirituale e politico dell'Italia per l'unità politica e spirituale dell'Europa, aiutare a realizzare anche il 1992»¹⁹⁰.

Anche il senatore Ortensio Zecchino, “coccodrillo della prima ora”, rispondeva alle accuse di Mantica, ritenendo che le contraddizioni dettate dell'europismo italiano erano da additarsi a una concezione poco pragmatica e, dunque, non era «la lealtà europeista» del Paese a dover esser messa in discussione ma la capacità dell'Italia «di tutelare gli interessi in sede di preparazione di regolamenti e di direttive»¹⁹¹.

Sul tema del referendum, invece, Zecchino sottolineava i motivi per cui era necessario ricorrere a tale strumento piuttosto che utilizzare i «i classici canali previsti dai trattati»:

Io credo che la risposta a questo quesito stia nella storia di questi trent'anni di vita comunitaria, che dimostra l'incapacità dell'attuale sistema comunitario ad autoriformarsi e ad evolversi dal punto di vista politico in senso sovranazionale [...] E allora, se si vuole sperare davvero nella possibilità di smuovere le acque stagnanti dal punto di vista politico in Europa, occorre puntare sulla volontà dei popoli e sulla volontà degli eletti direttamente dal popolo nei Parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo¹⁹².

In entrambi i rami del Parlamento, la proposta di legge costituzionale veniva approvata, in prima lettura, senza alcuna astensione o voto contrario, rispettivamente con 305 favorevoli alla Camera¹⁹³ e 184 in Senato¹⁹⁴. Un successo che veniva raggiunto

¹⁸⁸ Ivi, p. 32.

¹⁸⁹ Sen. A. Mantica, ivi, p. 34.

¹⁹⁰ Sen. G. Malagodi, ivi, p. 42.

¹⁹¹ Cfr. Sen. O. Zecchino, ivi, p. 37.

¹⁹² Ivi, p. 36.

¹⁹³ Sul punto si veda Ap, Cd, X legislatura, Assemblea, seduta del 14 dicembre 1988, p. 25044.

¹⁹⁴ Sul punto si veda Ap, Sr, X legislatura, Assemblea, seduta 206°, 20 dicembre 1988, p. 48.

nonostante l'assenza di numerosi parlamentari. E, in effetti, lo sforzo dei federalisti - soddisfatti di quel primo risultato - si sarebbe concentrato sull'obiettivo di assicurare una maggiore presenza in aula in occasione della seconda lettura del disegno di legge¹⁹⁵.

La legge costituzionale n. 2905 veniva approvata, in via definitiva, dalla Camera il 15 marzo 1989, con 485 voti favorevoli e un'unica astensione, quella del democristiano Gerardo Bianco¹⁹⁶.

Al Senato, invece, quel disegno di legge registrava 247 sì e il voto contrario del leghista Umberto Bossi che aveva definito il referendum un vero e proprio «inganno»¹⁹⁷.

Sebbene il segretario Albertini avesse lamentato un disinteressamento dei giornali nei confronti del documento approvato dalle Camere, un'analisi della stampa del periodo dimostra che, seppur con grande ritardo, la notizia aveva trovato spazio sulle pagine delle maggiori testate giornalistiche. Basti leggere alcuni articoli (come quelli pubblicati su *L'Unità*¹⁹⁸ e su *La Repubblica*¹⁹⁹ il 31 marzo 1989, o quello a firma del senatore Giovanni

¹⁹⁵ Nel febbraio del 1989 Albertini aveva inviato ai segretari nazionali dei partiti una lettera per un confronto sul tema della politica europea dell'Italia e per spingere i partiti all'approvazione definitiva della legge costituzionale (*Il MFE invita i segretari dei partiti a un confronto*, in «L'Unità europea», anno XVI-179, gennaio 1989, pp. 1 e 15). A pochi giorni dal voto definitivo, gli onorevoli Scotti, Napolitano, Didò, Cariglia, Altissimo, Di Bartolomei, Ciccimessere e Saccoman, su invito di Mario Albertini, prendevano parte a una tavola rotonda organizzata dal MFE (in occasione del XIV congresso nazionale, del 3 marzo 1988) dichiarando apertamente l'appoggio dei loro partiti al referendum e al processo riformatore per l'unione politica dell'Europa. L'informazione si legge in *Una politica italiana per l'Europa*, in «L'Unità europea», anno XVI-180/181, febbraio-marzo 1988, pp. 3-6.

¹⁹⁶ Votazione nominale, Ap, Cd, X legislatura, Assemblea, Discussioni, seduta del 15 marzo 1989, p. 29526.

¹⁹⁷ Votazione nominale, Ap, Sr, X legislatura, Assemblea, Discussioni, seduta 236°, 30 marzo 1989, p. 20. La legge costituzionale del 3 aprile 1989, n. 2 *Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989*, si legge in GU, n.80 del 06-04-1989, pp. 3-4.

¹⁹⁸ G. Mannella sottolineava la valenza di quel referendum che avrebbe rappresentato una spinta verso l'unità politica da affiancare ai processi per l'unità economica e monetaria (cfr. *Si farà il referendum sull'Europa*, in «L'Unità», 31 marzo 1989, p. 3). Sul punto si veda il comunicato stampa in cui Pier Virgilio Dastoli e Pascal Herroelen, presidente della JEF, annunciavano il sostegno dell'Intergruppo federalista alle iniziative per indire un referendum sull'attribuzione del mandato costituente al PE sviluppatosi in Belgio, Francia, Repubblica Federale tedesca, Spagna e Portogallo. Il documento si legge in *Appendice*, p. 380 (Documento n. 15).

¹⁹⁹ *Si del Senato al referendum per l'Europa*, in «La Repubblica», 31 marzo 1988, p. 6; Sul tema si veda, inoltre, *Un referendum chiederà agli elettori se vogliono un governo per l'Europa*, in «La Repubblica», 25 marzo 1989, p. 8.

Malagodi su *Il Sole 24 ore*²⁰⁰ e ancora quello di Sandro Brugnolini su *Il Popolo*²⁰¹ dello stesso giorno) per evidenziare che la stampa nazionale non era stata poi così “disinteressata” e aveva riconosciuto la valenza politica di quell’atto che i federalisti definivano storico.

Poca attenzione, invece, era stata dedicata dagli stessi organi di informazione all’iter parlamentare, dalla stesura all’approvazione dell’atto legislativo: un interesse differente rispetto a quello manifestato da *Radio Radicale* che, con puntualità, aveva seguito e documentato il dibattito.

Il risultato raggiunto poteva definirsi, comunque, un successo sia per il MFE sia per l’Intergruppo che, grazie al coinvolgimento di un numero costante di parlamentari in quel processo, era riuscito a costruire intorno all’iniziativa referendaria un consenso trasversale.

La retorica europeista che aveva accompagnato l’approvazione di quella legge costituzionale, del resto, metteva in evidenza due aspetti: da una parte la radicata propensione italiana verso lo sviluppo dell’integrazione politica europea²⁰²; dall’altra l’interesse del Paese verso il «tema della parlamentarizzazione delle istituzioni europee». Un aspetto, quest’ultimo, che Sandro Guerrieri ha spiegato come «una sorta di implicita

²⁰⁰ Così Malagodi: «Sta in questa unanimità la chiave politica della operazione. È possibile che in un prossimo tempo l’Italia resti la sola a confermare per voto popolare il “mandato costituente” ai suoi Eurodeputati. Ma questo poco importa. Quello che conta è che un grande popolo come quello italiano dimostri coi fatti il suo spirito europeistico. Oggi siamo tutti presi dai problemi dell’Atto Unico, dalla prospettiva di realizzare entro il 1992, un grande passo avanti nella Comunità. Tale passo, peraltro, anche se è condizione necessaria per progressi ulteriori, non ne è però condizione sufficiente. È necessario, invece, che la Comunità, che così come sarà nel 1993 resterà, malgrado i suoi progressi, non poco sgheмба, non poco sbilanciata verso l’economia, si trasformi in una vera Unione politica. Questa sarà alquanto sui generis [...] Sarà un antico, grande poderoso organismo, con radici profonde, con tradizioni e valori che l’Unione dovrà potenziare. L’Unione per essere tale dovrà avere, oltre a una moneta comune e a una Banca o centrale, una comune politica estera e una comune politica di difesa. Dovrà parlare con una voce nei consigli dei popoli, nei rapporti politici ed economici con l’Est, con l’Ovest, con il Sud del mondo. Dovrà proteggere i diritti umani, esercitare una funzione di equilibrio e di pace, difendere la “specificità” propria e quella degli Stati a essa associati. È necessario che di questi problemi si cominci a trattare seriamente. Che si traccino almeno le linee maggiori di una costituzione che di essi tenga conto e che li risolva, superando con metodi e con strutture di democrazia libera i contrasti che ancor oggi dividono il nostro Continente. Ebbene: un mandato, un’opera costituente è quello che ci vuole, perché dopo lo sforzo che richiederà la realizzazione dell’Atto Unico nel ‘92, l’Europa non si afflosci, non ricada in uno di quei periodi di torpore che hanno purtroppo contrassegnato il suo passato. È vero che il progetto di costituzione ispirato da Altiero Spinelli e approvato dal Parlamento europeo nel 1984, è rimasto nella carta. I governi dei Dodici, il Consiglio europeo, la commissione di Bruxelles non lo hanno discusso, né tanto meno applicato. Ma lo spirito che lo ha animato ha avuto un grande effetto: ha contribuito in modo determinante ai progressi indubbi che sono stati decisi con l’Atto Unico» (*Una costituente per fare l’Europa*, in «il Sole 24 ore», 30 marzo 1989).

²⁰¹ «Referendum per l’Europa, atto di fede in uno sviluppo corale del processo di integrazione politica: l’Unione europea è adesso vicinissima, dopo il voto plebiscitario espresso ieri in via definitiva dal Senato sulla legge per l’indizione di una consultazione popolare sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento che scaturirà dalle elezioni europee di giugno» (S. Brugnolini, *Europarlamento con poteri costituenti*, in «Il Popolo», 31 marzo 1989, p. 1).

²⁰² Propensione che Maria Neri Gualdesi ha analizzato nel saggio *L’ancoraggio dell’Italia all’Europa: identità, politiche, alleanze*, in *Nazione, interdipendenza e integrazione. Le relazioni internazionali dell’Italia (1917-1989)*, a cura di F. Romero, A. Varsori, Carocci, Roma 2006, pp. 195-221.

proiezione a livello comunitario di due importanti aspetti della tradizione costituzionale italiana»: da una parte il ruolo centrale del Parlamento nella cultura politica del paese, dall'altra l'esperienza positiva della costituente al cui interno forze politiche di natura differente avevano determinato «un'intesa costituzionale di alto profilo»²⁰³.

Il dibattito sui temi del mandato costituente e del referendum da abbinare alle terze elezioni comunitarie si era aperto anche in altri paesi grazie all'azione condotta dalle *sacche federaliste* e dai militanti che avevano organizzato una serie di iniziative in tal senso.

Nel settembre del 1988, infatti, i presidenti degli intergruppi italiano e belga, rispettivamente Diego Novelli e Ludo Dierickx, e il segretario di quello europeo, Pier Virgilio Dastoli, decidevano di incontrarsi per intensificare e concordare azioni di vigilanza, promozione e stesura di testi comuni da sottoporre al voto dei Parlamenti nazionali. Riunione che si sarebbe tenuta solo il 17 gennaio 1989, in Francia, con l'ulteriore partecipazione di Georges Mesmin, presidente dell'intergruppo federalista dell'Assemblea nazionale francese.

Durante quell'incontro - il primo tra i presidenti di tutte le realtà parlamentari federaliste - i quattro si sarebbero confrontati sulle rispettive esperienze nazionali cercando di individuare, di comune accordo, i mezzi più adeguati per ottenere il mandato costituente.

In particolare, venivano analizzate le procedure condotte dal Parlamento italiano, in parte già concluse con l'approvazione in prima lettura della legge costituzionale, e le iniziative promosse dall'Assemblea belga determinate da quell'effetto di trascinamento su cui tanto i federalisti avevano sperato.

Nel gennaio del 1989, il senatore Dierickx, riportando a titolo esemplificativo il caso italiano, aveva invitato i colleghi dell'intergruppo del suo paese a intensificare l'azione perché fosse superato il limite giuridico che la celebrazione di quel referendum comportava e, in definitiva, fosse avviata anche in Belgio un'iniziativa parlamentare analoga²⁰⁴.

²⁰³ Guerrieri, *Il contributo*, cit., pp. 179-180.

²⁰⁴ Così Dierickx: «Vi invio una nota che mi giunge dall'Italia nella quale si segnala che la Camera dei Deputati italiana ha approvato il 14 dicembre la proposta di legge di iniziativa popolare per l'indizione di un referendum europeo a carattere consultivo. La proposta è stata approvata all'unanimità. La domanda che sarà posta ai cittadini italiani è praticamente quella che ho portato a Vostra conoscenza il 6 dicembre scorso: "Ritenete che si debba procedere alla trasformazione della Comunità europea in una Unione effettiva, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica da parte degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?". Dalla nota allegata potete dedurre che la procedura prevista dalla Costituzione italiana è assai complicata. Inoltre, Vi devo informare che dal resoconto sommario del dibattito parlamentare risulta che il ministro competente, Antonio Maccanico, ha dichiarato,

L'appello trovava immediata risposta tra i deputati che, il 9 gennaio 1989, decidevano di presentare una proposta di legge in tal senso. Ispirata al disegno del socialista Spitaels, seppur meno complessa, essa veniva sostenuta in prima battuta dai partiti ecologisti e dai liberali fiamminghi e favorevolmente accolta dal presidente della Camera, Ferdinand Nothomb, che si dichiarava «pronto a sostenere l'iniziativa convocando una riunione del comitato consultivo per le questioni europee»²⁰⁵.

Per supportare il progetto, l'Intergruppo esortava il ministro degli esteri Leo Tindemans a fornire il proprio contributo in virtù di quella volontà già espressa nel rapporto che lo stesso aveva redatto nel 1975, definito un «des éléments fondamentaux de l'entreprise communautaire»:

Encore une foi après les initiatives qui ont précédées la Conférence de Messine et qui ont consenti les résultats positifs du Conseil européen de Milan, L'Italie et la Belgique pourraient être ensemble le moteur de la relance de l'Union européenne, à travers la participation directe des citoyens et le rôle constituant du prochain Parlement élu²⁰⁶.

L'atteggiamento del governo belga, però, dapprima possibilista come aveva lasciato intendere l'incontro avvenuto tra il ministro degli esteri e i due federalisti Pascal Herroelen e Olivier De Rijckere (membri dell'intergruppo) sarebbe stato tutt'altro che favorevole.

Il 23 febbraio 1989, i deputati dell'intergruppo presentavano in Senato (con la firma di Ludo Dierickx e altri) e alla Camera dei deputati (con la firma di Corbieser Hagan) il progetto di legge per un referendum consultivo per il 18 giugno di quell'anno.

Quel disegno legislativo²⁰⁷ otteneva subito l'approvazione di molti gruppi politici, eccetto quella dei socialisti francofoni e fiamminghi, i quali avrebbero bloccato almeno per qualche mese l'iter parlamentare, generando un clima di incertezza generale.

Insicurezza, tuttavia, mitigata dall'impegno di alcuni parlamentari che, riuniti in Commissione mista (deputati nazionali e deputati belgi eletti al Parlamento europeo) avrebbero formato uno solido schieramento all'interno dell'Assemblea belga a sostegno della proposta avanzata dall'Intergruppo federalista²⁰⁸.

a nome del governo, che l'Italia teme di isolarsi con questa iniziativa dagli altri paesi membri: "il rischio che si corre, pertanto, è che l'Italia si trovi sola su questa strada". Vi invito a riunirci lunedì 9 gennaio per discutere sulla possibilità di un'iniziativa parlamentare belga»: la citazione è tratta da «L'Unità europea», anno XV-177/178, novembre-dicembre 1988, p. 3.

²⁰⁵ P. Herroelen, *Anche in Belgio potrà forse avere il suo referendum*, in «L'Unità europea», anno XVI-179, gennaio 1989, p. 4.

²⁰⁶ *Lettera dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea a Léo Tindemans, Ministre des Affaires Etrangères* (Bruxelles, le 17 mars 1989), in HAEU, Fondo PVD, fasc. 36.

²⁰⁷ La proposta riprendeva i medesimi quesiti da sottoporre ai cittadini italiani.

²⁰⁸ *Anche in Belgio verso il referendum*, in «L'Unità europea», anno XV-182, aprile 1989, p. 17.

Mentre numerosi passi erano stati compiuti in Italia e qualcuno in Belgio, al contrario la situazione francese restava incerta, seppur non priva di iniziative. Lo stesso Mesmin, infatti, avrebbe assunto l'impegno per l'intergruppo d'Oltralpe a cercare il mezzo più adeguato a raggiungere a qualche risultato, pur considerando i fattori incostituzionali che la proposta di legge istitutiva di un referendum determinava in Francia²⁰⁹.

Le ripercussioni dell'incontro fra i tre presidenti e l'approvazione in prima lettura della legge costituzionale da parte della Camera italiana producevano, come si è detto, un effetto trascinate negli altri paesi europei e, nello specifico, in Germania dove il *Bundestag* discuteva, il 19 gennaio 1989, il testo di una risoluzione presentata dal deputato Vogel (CDU). In essa si chiedeva al governo federale di adottare, nell'ambito delle istituzioni europee, tutte le iniziative necessarie per mettere l'assise comunitaria nella condizione di elaborare un progetto costituzionale. Una proposta che, tuttavia, investiva il Consiglio europeo e i governi degli Stati membri del compito di attribuire all'Assemblea il mandato costituente²¹⁰.

Quelle azioni, coordinate e condotte nei vari paesi, venivano ricordate dagli stessi parlamentari nell'aprile del 1989, in occasione di una tavola rotonda organizzata dall'UEF sul tema *1989: Per un'Unione europea democratica. Potere costituente al Parlamento europeo*.

Il radicale Peppino Calderisi avrebbe richiamato le tappe della proposta di legge approvata in Italia, sottolineando l'importanza della dichiarazione solenne redatta dall'Intergruppo e approvata dal Parlamento europeo. Il referendum – diceva – «ha rappresentato l'elemento catalizzatore, che ha consentito alle grandi potenzialità federalista ed europeiste presenti nelle forze politiche italiane di esprimersi pienamente»²¹¹.

La deputata Renate Hellwig, esponente del CDU tedesco, si soffermava sulla risoluzione adottata dal *Bundestag*, esprimendo rammarico per le difficoltà che rendevano impossibile l'indizione di un referendum europeo anche in Germania: sia per i tempi tecnici (troppo brevi per abbinare l'iniziativa referendaria alle elezioni comunitarie) che per la scarsa attenzione dimostrata dal parlamento tedesco per i problemi europei²¹².

²⁰⁹ Nel verbale della riunione, si legge: «i deputati francesi presenti si sono impegnati a riflettere su questa modificazione costituzionale per via legislativa, pur sottolineando le difficoltà dell'impresa» (P. Hureau, *L'Intergruppo federalista all'Assemblea nazionale francese si impegna per il mandato*, in «L'Unità europea», anno XVI-179, cit., pp. 5-6).

²¹⁰ *Il Bundestag approva una mozione a favore del mandato costituente, ibidem.*

²¹¹ *Al Congresso di Bruxelles parlamentari europei e nazionali discutono del mandato costituente, in «L'Unità europea», anno XV-182, aprile 1989, p. 12.*

²¹² *Ibidem.*

La medesima frustrazione emergeva anche nelle parole del Presidente dell'intergruppo francese, Mesmin (UDF) il quale, oltre a ricordare le esitazioni dei socialisti in merito all'adesione al gruppo federalista, avrebbe sottolineato l'uso limitato dell'istituto referendario previsto nella Costituzione francese e, dunque, la necessità di un'opportuna proposta di legge costituzionale difficilmente realizzabile prime delle elezioni del 1989²¹³.

Per ultimi, i deputati del Belgio Ludo Dierickx (AGALEV), Xavie Donnée (PRL), Herman Suykerrbuyk (CVP) e Anne Marie Lizin (PS) affrontavano la questione della consultazione europea nel loro paese. In particolare, Donnée avrebbe denunciato la resistenza di coloro che dichiaravano di essere favorevoli all'Europa ma ostacolavano l'iniziativa del referendum guardando alle elezioni comunitarie come un test di politica interna. La socialista Lizin avrebbe suggerito di concordare un orientamento comune rispetto ai mezzi da impiegare per giungere all'attribuzione del mandato costituente che fosse accettato da tutti i Paesi, mentre il senatore Dierickx avrebbe ricordato eventi «incoraggianti» e «preoccupanti» occorsi in Belgio:

Si è costituito l'Intergruppo federalista al Parlamento belga, abbiamo presentato alla Camera e al Senato due proposte di legge sul referendum, firmate dai massimi esponenti dei gruppi parlamentari. Tutto questo è molto incoraggiante. Ciò che desta preoccupazione, invece, è l'iter della proposta di legge: il rinvio della discussione in Senato, dal 21 marzo al 26 aprile, crea problemi di tempi, anche se può essere inteso come segno di un risveglio di interesse nella classe politica. Un altro fatto preoccupante è il silenzio della stampa, non solo sul tema del referendum, ma su tutto quanto concerne i problemi europei²¹⁴

E, in effetti, nell'aprile del 1989 il Partito socialista belga rivedeva la sua posizione dichiarandosi «desideroso di sostenere le iniziative prese in altri Stati membri della Comunità per giungere alla realizzazione dell'Unione europea»²¹⁵.

In particolare, i socialisti francofoni plaudevano all'iniziativa, generando un certo entusiasmo che, di fatto, veniva subito mitigato dall'atteggiamento dei socialisti e democratici cristiani fiamminghi. Quest'ultimi, infatti, che in un primo momento avevano supportato il progetto Dierickx, ritiravano il loro appoggio temendo che la celebrazione di quel referendum avrebbe potuto rappresentare un precedente pericoloso per l'equilibrio politico del Paese.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ivi*, p. 12.

²¹⁵ *Anche il Belgio verso il referendum*, cit.

L'iniziativa referendaria restava incerta ma ancora possibile se si considera che una maggioranza esigua (composta dai fiamminghi liberali, dai verdi e da tutti i partiti francofoni di area socialista e cristiano-democratica) manteneva accesa quella speranza. Aspettativa che non veniva tradita giacché l'11 maggio 1989 il Senato approvava la proposta di referendum.

L'ostruzionismo dei partiti fiamminghi, però, avrebbe bloccato, ancora una volta, l'iter legislativo, chiedendo il parere obbligatorio del Consiglio di Stato²¹⁶.

A meno di un mese dalle consultazioni europee, l'idea di un referendum abbinato alle elezioni sembrava una strada oramai impercorribile: se, infatti, il fronte federalista era riuscito ad ottenere la votazione al Senato - che approvava la proposta di legge il 24 maggio 1989 - i partiti fiamminghi ottenevano, dal canto loro, che l'esame alla Camera fosse rimandato al 21 giugno, cioè dopo le elezioni comunitarie.

Ancora una volta spettava, quindi, ai deputati "avanguardisti" lavorare perché le forze politiche sostenitrici di quel progetto mantenessero le posizioni senza sfaldarsi. E, infatti, l'Intergruppo federalista italiano, uscito vittorioso dal risultato referendario, lanciava un appello ai colleghi belgi perché non fosse abbandonata la strada del referendum e l'Italia non restasse isolata nella lotta per la democrazia europea²¹⁷. La Commissione esteri della Camera belga, in definitiva, avrebbe rinviato l'esame all'autunno del 1989 lasciando aperta l'ipotesi di un futuro euroreferendum.

Solo in Italia, quindi, il lavoro dell'Intergruppo europeo aveva prodotto solidi passi in avanti riuscendo a far convergere tutti i partiti verso la scelta referendaria; restava il compito di tener vivo il dibattito sino alla vigilia del voto, giacché l'ennesima crisi di

²¹⁶ Tutte le informazioni si leggono in *Prima vittoria federalista al Senato belga*, in «L'Unità europea», anno XV-183, maggio 1989, pp. 7-8. L'articolo apparso sul quotidiano *Le Soir* il 12 maggio 1989 descriveva perfettamente il "complesso" dibattito apertosi al Parlamento belga al cui interno «i fiamminghi della maggioranza, senza essere contrari all'estensione dei poteri del Parlamento europeo si oppongono all'idea stessa di una consultazione popolare. Perché si tratterebbe di un precedente che, essi temono, potrebbe essere applicato a situazioni molto più conflittuali dal punto di vista belga-belga [...] a ciò si aggiunge un timore che concerne la natura stessa di questo genere di iniziativa» (*La democrazia è sconfitta*, in «Le Soir», 12 maggio 1989). La traduzione italiana dell'articolo si legge in «L'Unità europea», anno XV-183, maggio 1989, p. 8.

²¹⁷ Così recitava l'appello dell'Intergruppo federalista al Parlamento italiano: «Cari amici, il referendum consultivo sui poteri del Parlamento europeo, svoltosi in Italia domenica scorsa, è stato un successo. [...] Il referendum organizzato dal Parlamento italiano è tuttavia destinato a restare lettera morta se questa iniziativa non sarà seguita da altre analoghe in diversi paesi membri della Comunità europea. Dal Belgio ci attendiamo il primo contributo in questa direzione. Nel vostro paese il referendum consultivo è già in discussione nel Parlamento e sulla stampa. Non lasciate che gli italiani restino isolati nella loro iniziativa referendaria per la democrazia europea. La democrazia riguarda tutti i cittadini. Con un referendum consultivo (richiesto dal Parlamento europeo il 18 giugno 1988) i cittadini sono realmente chiamati in causa per contribuire alla costruzione dell'Europa. In assenza di ciò l'Europa del 1992 rischia di essere unicamente un vasto mercato, senza controllo democratico e senza legislazione sociale. Speriamo che il referendum consultivo possa svolgersi in Belgio nell'autunno di quest'anno, agli inizi della nuova legislatura del Parlamento europeo» (*Appello ai parlamentari ed ai cittadini belgi*, in «L'Unità europea», anno XV-184, giugno 1989).

governo, coincisa con la campagna elettorale, faceva registrare l'ulteriore prevaricazione degli interessi nazionali sulla politica europea²¹⁸.

Le principali preoccupazioni riguardavano due ordini di motivi: da una parte la scarsa attenzione della stampa e della televisione, interessate solo alle questioni di politica interna, dall'altra l'assenza di riferimenti al referendum nelle campagne elettorali dei partiti.

È quanto denunciava, già nell'aprile del 1989, Maurizio Caprara sul *Corriere della Sera*:

L'Italia preme per integrarsi nell'Europa e per potenziare le istituzioni, ma la maggioranza non lo sa. Come un sonnambulo che non è ancora stato svegliato, l'elettorato nazionale si avvia a votare il 18 giugno per un referendum singolare [...] ma a un mese e mezzo di distanza resta ancora in ombra sui mezzi di informazione ed è quasi ignorato dalla propaganda dei partiti²¹⁹.

Preceduta da una fervida stagione congressuale, la campagna elettorale era stata incentrata principalmente sulla situazione di squilibrio tra "Europa democratica" ed "Europa monetaria", sugli obiettivi per il 1992, sulle vicende internazionali (e in prevalenza sui decisivi sviluppi dell'Est europeo) e sui rapporti tra PCI e PSI, senza prestare alcun interesse al tema referendario. Si trattava, comunque, di argomenti collaterali all'interno di una propaganda che si era caratterizzata come una sorta di gara tra partiti, ciascuno dei quali voleva accreditarsi agli occhi dei cittadini come la forza politica più europeista delle altre e trarne vantaggi elettorali per rafforzare la propria posizione negli assetti politici interni.

Anche i giornali e le televisioni, del resto, interessati «ai giri di walzer dei grandi leaders nazionali in corsa per occupare i posti ministeriali vacanti»²²⁰, peccavano di indifferenza, privando i cittadini di utili informazioni e riflessioni sulla prospettiva di rinnovamento che, con il referendum costituyente, si intendeva realizzare.

Per ovviare a quella situazione Mario Albertini scriveva ai segretari dei partiti, invitandoli a celebrare una serie di conferenze nei collegi elettorali allo scopo di illustrare il significato del referendum e presentare quei candidati che più di altri si erano dedicati a quella questione²²¹. Richiesta che, tuttavia, veniva ignorata, generando un senso di sconforto e preoccupazione.

²¹⁸ Sul punto si rinvia a F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi*, Carocci, Roma 2008, pp. 109-111.

²¹⁹ M. Caprara, *Una scheda anche per dire se si vuole un vero governo europeo*, in «il Corriere della Sera», 28 aprile 1989, p. 2.

²²⁰ La citazione è tratta da *La vera scelta: votare sì al referendum*, in «L'Unità europea», anno XV-183, maggio 1989, p. 1.

²²¹ La lettera si legge ivi, p. 4.

Circostanza che veniva denunciata dallo stesso intergruppo l'8 giugno 1989, in occasione di una conferenza stampa cui prendevano parte Diego Novelli, Francesco Gui, Gerolamo Pellicanò, Paolo Barbi, Gianna Radiconcini e Francesco Rutelli.

Le conseguenze della disinformazione sarebbero state molto gravi dal momento che – spiegava Gui – i cittadini si sarebbero trovati impreparati di fronte a un tipo di referendum, non più abrogativo ma propositivo, senza conoscere il contenuto della domanda, peraltro lunga e complessa, e la valenza della risposta.

La preoccupazione riguardava, inoltre, la credibilità dello stesso Paese che, avendo risposto positivamente all'iniziativa democratiche auspiccate dal Parlamento europeo, rischiava di avere una bassa percentuale di partecipanti a causa della «dilagante improvvisazione»²²².

Pure il comunista Novelli, che aveva ricordato «l'impresa eccezionale» condotta alle Camere, denunciava il fatto come «deplorable», sottolineando la portata storica di quel referendum: «questa è una grossa occasione per far discutere i cittadini su cosa è l'Europa, cos'è stata e cosa vogliamo che sia!»²²³.

Con toni più severi, Paolo Barbi spiegava l'obiettivo intorno al quale era stata costruita la proposta, ovvero dimostrare che intorno al tema europeo vi fosse un impegno popolare.

Per questo egli affermava che fosse necessario uno sforzo ingente per risvegliare l'elettorato e perché fosse colta fino in fondo l'importanza di quel referendum.

Sul problema della campagna elettorale dei partiti, invece, si erano concentrati il radicale Rutelli e Gianna Radiconcini: uno chiedendo a tutte le forze politiche di utilizzare anche i loro spazi elettorali per esprimere il loro giudizio sul referendum, l'altra denunciando il fatto che, anche nella *Tribuna referendum* (un programma trasmesso dalla Rai per informare i cittadini sul tema), l'attenzione dei *mass-media* fosse rivolta, erroneamente, a fatti di politica nazionale. Un comportamento scorretto, spiegava Radiconcini, sia da parte della stampa sia da parte del candidato intervistato che, pur di accaparrarsi la simpatia dei potenziali elettori arrecava un danno a quelli disinformati²²⁴.

Per quei motivi, l'intergruppo italiano chiedeva alla Rai e al ministro degli interni di prevedere spazi istituzionali di informazione (con spot televisivi e manifesti) e, al

²²² *Referendum per conferire poteri costituenti al Parlamento Europeo*, in «Radio Radicale», 8 giugno 1989. La registrazione è disponibile al seguente link <http://www.radioradicale.it/scheda/32284/referendum-per-conferire-poteri-costituenti-al-parlamento-europeo>.

²²³ *Ibidem*. Il comunista Diego Novelli ribadiva le sue considerazioni in occasione di un'intervista condotta da A. Aversa su *Radio Radicale (Referendum per conferire poteri costituenti al Parlamento Europeo)*, in «Radio Radicale», 14 giugno 1989. La registrazione è consultabile al seguente link <http://www.radioradicale.it/scheda/32224/referendum-per-conferire-poteri-costituenti-al-parlamento-europeo>.

²²⁴ *Ibidem*.

contempo, lanciava, insieme al MFE, una *Campagna per il “sì”* per informare i cittadini dell’esistenza del referendum e per incentivare il voto a favore del mandato costituente per l’Assemblea di Strasburgo. Del resto – come sosteneva Barbi – «dare poteri al Parlamento [...] non è un’ideuzza dei federalisti, che sono ammalati da quest’idea di un’Unione europea, ma è lo strumento per realizzare il mercato unico [...] quella specie di mito che tutti aspettano»²²⁵.

Il 3 giugno 1989 il MFE organizzava col supporto dell’intergruppo, manifestazioni a Milano, Verona e Palermo nel corso delle quali i candidati avrebbero rivolto un appello pubblico per il sì.

A Milano, ad esempio, il socialista Gustavo Ghidini avrebbe posto l’accento sul mandato costituente quale elemento qualificante di una scelta europea, mentre la comunista Anna Catasta avrebbe ricordato che l’importanza del referendum era determinata «dal fatto che senza un potere costituente al Parlamento europeo anche i Parlamenti nazionali risultavano svuotati di significato». Virginio Albertini, candidato nelle liste Verdi Arcobaleno, e Pier Virgilio Dastoli per il PCI avrebbero denunciato, ancora una volta, il gravissimo silenzio sul referendum²²⁶. Dastoli, in particolare, avrebbe ricordato l’azione dell’Intergruppo europeo e la necessità che tale realtà fosse ricostituita in seno al nuovo Parlamento transnazionale.

Per la circoscrizione Nord-Orientale, partecipavano alla manifestazione di Verona numerosi deputati, tra i quali Franco Borgo (DC), Felice Ippolito (Il Polo laico), Elio Armando (PCI), Alberto Tomasini (Lista Arcobaleno) ed Ettore Beggiato (Unione Valdostana). Nel corso dell’evento, tutti avrebbero dichiarato il loro impegno a rivendicare il mandato costituente e a dar vita all’Intergruppo federalista qualora eletti²²⁷.

Anche a Palermo, sebbene la manifestazione si svolgesse in occasione della tavola rotonda di apertura dei lavori del Congresso regionale siciliano del MFE, i deputati avrebbero rivolto il loro sostegno al referendum²²⁸.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ Alla manifestazione di Milano avevano preso parte anche i deputati Sergio Segre, Lorenzo Strik Lievers, Elga Montagna, Jiří Pelikán, Walter Molinaro, Poisitti Mazzi e Ludo Dierickx. L’informazione è tratta da *Tutti i candidati invitati a rivolgere un pubblico appello per il sì*, in «L’Unità europea», anno XV-184, giugno 1989, p. 2.

²²⁷ *Ivi*, p. 3.

²²⁸ In Sicilia prendevano la parola Paolo Ungari (Polo Laico), Vincenzo Lo Coco (DC), Liana Tumbiolo (PSI), Maria D’Ippolito (DP): *ivi*, p. 3.

La *Campagna per il "sì"* si chiudeva il 15 giugno, durante una manifestazione tenutasi sulla scalinata di Trinità dei Monti a Roma alla presenza di numerosi militanti federalisti che avevano contribuito al successo dell'iniziativa referendaria²²⁹.

Le conclusioni di quell'evento venivano trasmesse su *Radio Radicale* con gli interventi di Francesco Rutelli, Francesco Gui e Giuseppe Calderisi i quali, ricordando la «durissima battaglia per far votare i cittadini per la nuova costituzione dell'Europa», rivolgevano un ulteriore appello alle massime autorità dello Stato e della televisione perché informassero i cittadini di quel referendum e del quesito e spiegassero il significato di «votare sì o no».

«Noi siamo certi – concludeva Calderisi – che massicciamente ci sarà un voto per il sì perché siamo convinti che tutti i cittadini italiani sono, nella stragrande maggioranza, per costruire non solo un'Europa economica ma anche un'Europa politica»²³⁰.

Il 18 giugno 1989, com'è noto, una percentuale elevatissima di elettori (l'88%)²³¹ si esprimeva a favore del mandato costituente all'Assemblea comunitaria, dimostrando che «in Italia si era giunti ormai a dare quasi per scontata la validità di una procedura [...] che in nessun altro Paese godeva di un consenso di questa ampiezza»²³².

«Una valanga di sì» l'avrebbe definita Ugo Bonasi sulla *Gazzetta del Sud*²³³, «Un plebiscito in nome dell'Europa», secondo il giornalista de *La Repubblica* che commentava i risultati di quella «partita» che aveva fatto registrare un'ampia partecipazione²³⁴.

In Italia, dunque, la battaglia iniziata nel 1986 dall'Intergruppo produceva i suoi frutti. Occorre, tuttavia, considerare che un dibattito molto vivace aveva animato anche gli altri Paesi generando valutazioni significative sui principi della democrazia e sul futuro politico dell'Europa.

Non va dimenticato, infatti, che la maggioranza dell'opinione pubblica e della classe politica nazionale belga e francese si era espressa (anche senza la celebrazione del referendum) a favore dell'attribuzione di poteri costituenti al Parlamento europeo. Una

²²⁹ *Conclusa la campagna per il sì con una manifestazione sulla scalinata di Trinità dei Monti* (Roma, 15 giugno 1989), ivi, p. 4.

²³⁰ *Referendum per conferire poteri costituenti al Parlamento Europeo*, in «Radio Radicale», 15 giugno 1989. La registrazione radiofonica è consultabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/32251/referendum-per-conferire-poteri-costituenti-al-parlamento-europeo>.

²³¹ L'11,9% degli elettori si era espresso in modo negativo.

²³² Guerrieri, *Il contributo*, cit., p. 179.

²³³ U. Bonasi, *È stata una valanga di «sì»*, in «Gazzetta del Sud», 20 giugno 1989, p. 12.

²³⁴ Dai dati era emersa una maggiore vocazione europeista al Nord (88,6%) rispetto al Centro e alle Isole (87,9) e soprattutto rispetto al Sud (86,4%). La regione con la più alta percentuale di sì risultava l'Emilia-Romagna, seguita da Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Toscana; ultima la Basilicata con l'85% dei voti (*Un plebiscito in nome dell'Europa*, in «La Repubblica», 20 giugno 1989, p. 4; *I risultati del referendum per regioni*, ivi, p. 2).

legittimazione su cui la stessa Assemblea di Strasburgo avrebbe potuto contare per condurre i suoi lavori di riforma democratica della Comunità. Un sostegno che, invece, era mancato al Progetto Spinelli.

Il rilancio per l'Unione politica nella III legislatura del Parlamento europeo: l'analisi del Crocodile

1. Dal vertice di Madrid alla costituzione del nuovo Intergruppo: quali prospettive?

Gli elementi finora descritti permettono di evidenziare il ruolo attivo del Parlamento europeo sul piano delle riforme e delle politiche comuni e, in particolare, l'azione condotta dall'Intergruppo rispetto al tema del rafforzamento di quell'Assise nel quadro degli equilibri interistituzionali.

Nel corso delle prime due legislature (1979-1984 e 1984-1989), infatti, i deputati federalisti avevano favorito la convergenza dei gruppi politici sulla «progressiva affermazione del Parlamento come istituzione “matura”»¹, determinando la stesura e la presentazione di alcune proposte. Iniziative che, secondo alcuni studiosi, avrebbero messo in evidenza due tendenze: una relativa alla tradizionale contrapposizione tra modello comunitario e modello intergovernativo, l'altra inerente «l'originalità dei progetti di riforma» e «la forza delle proposte tese a mutare gli equilibri istituzionali per colmare il deficit democratico europeo»².

Forte di una maggiore coscienza, tra il 1989 e il 1994 l'Assemblea europea avrebbe concentrato la sua attenzione sulle due Conferenze intergovernative (Cig), quella sull'UEM e quella sull'Unione politica, che – com'è noto - avrebbero portato alla firma del Trattato Maastricht.

L'occasione si era aperta con il vertice di Madrid del 26 e 27 giugno 1989, durante il quale l'ulteriore passo in avanti nel processo per il completamento dell'Unione economica e monetaria³ aveva spinto l'Assemblea di Strasburgo e, in particolare, i deputati federalisti, a riaprire il confronto su un ipotetico sviluppo costituzionale della Comunità e sulla possibilità di ampliare i poteri del Parlamento europeo.

¹ Caraffini, Belluati, Finizio, Giordano, *Il Parlamento europeo: riforme istituzionali, ruolo internazionale e sfera pubblica integrata*, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide*, cit., p. 17.

² Ivi, p. 18.

³ Durante il Consiglio europeo gli Stati membri avevano sottoscritto l'impegno a promuovere l'Unione economica e monetaria entro il 1° luglio 1990. Il testo dell'accordo di Madrid è consultabile al seguente link https://www.consilium.europa.eu/media/20587/1989_giugno_-_madrid_it_.pdf. Per un approfondimento sul tema si veda T. Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo SME al Trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino 1992; L. Levi, U. Morelli, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, cit., p. 318.

Del resto, spiegava Mario Albertini, «la logica stessa dell'unificazione economica, con i suoi correlati monetario e politico istituzionale avrebbe creato un'occasione storica»⁴ per la definitiva trasformazione della Comunità in Unione europea.

Quale ruolo, quindi, si definiva per il Parlamento di Strasburgo?

La prima risposta giungeva dagli stessi deputati eletti nel giugno del 1989 che, rivolgendo l'attenzione ai lavori preparatori della Cig (immaginata, peraltro, senza un coinvolgimento diretto dell'organo parlamentare), fornivano alcune considerazioni in merito alla cooperazione con le assemblee nazionali e alle riforme istituzionali *tout cour*.

Per coinvolgere il Parlamento europeo nella revisione dei Trattati di Roma – un diritto che il presidente Barón Crespo rivendicava con forza – il popolare Karl von Wogau proponeva, nel luglio del 1989, un progetto articolato in tre fasi che avrebbe investito ciascuna delle istituzioni con un compito ben preciso.

Ad orientare la “bussola” dei nuovi gruppi politici era, in particolare, l'unione politica: la Sinistra Unitaria Europea, ad esempio, la inseriva tra gli obiettivi primari, mentre il PPE si impegnava per l'elaborazione di una costituzione che garantisse un quadro politico efficace e democratico. Anche i socialisti, infine, stabilivano tra le loro priorità, un “rilancio istituzionale” della Comunità. Un processo che, tuttavia, non poteva realizzarsi senza un'effettiva cooperazione fra i deputati delle Assemblee elette, europea e nazionali⁵.

La possibilità di fondare un governo europeo, quindi, diventava l'obiettivo reale di molti deputati e, in particolare, di quelli che tra il 19 e il 27 luglio 1989 tornavano a riunirsi tra le file dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea⁶.

⁴ *La responsabilità storica del Parlamento europeo*, in «L'Unità europea», anno XV-185, luglio 1989, p. 12.

⁵ È quanto emerso dalle parole del popolare Siegbert Alber. Sul punto si veda *La reazione dei parlamentari europeo e nazionali*, in «L'Unità europea», anno XV-186/187, agosto-settembre 1989, p. 6.

⁶ Alla prima riunione presieduta da Fernand Herman partecipavano i deputati spagnoli Victor Arbeola Muru (S), Carlos Bru Puron (S), Conceptio Ferrer I Casals (PPE), Juan Gangoiti LLaguno (NI), Carlos Alfred Gasòliba I Böhm (LDR), Antonio Gutiérrez Diaz (GUE), Carmen Llorca Vilaplana (PPE), Manuel Medina Ortega (S), Alonso José Puerta (GUE); gli italiani Adriana Ceci (GUE), Joachim Dalsass (NI), Biagio De Giovanni (GUE), Renzo Imbeni (GUE), Antonio Iodice (PPE), Pasqualina Napolitano (GUE), Francesco Speroni (ARC), Luciano Vecchi (GUE); i greci Panayotis Lambrias (PPE), Ioannis Pesmazoglou (PPE), Philippos Pierros (PPE); i francesi Alain Madelin (PPE), Jean Thomas Nordman (LDR); l'inglese William Newton Dunn (RDE); i tedeschi Doris Pack (PPE), Franz Stauffenberg (PPE); gli olandesi Jean Penders (PPE), Florus Wijzenbeek (LDR) e il portoghese Carlos Pimenta (LDR): sul punto si veda *Compte rendu de la réunion constitutive du 27 juillet 1989* (Strasbourg). Il documento in questione è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33. Analizzando le carte d'archivio è possibile constatare che il primo incontro informale tra i deputati aderenti si era tenuto a Bruxelles il 19 luglio, con l'ulteriore partecipazione di alcuni rappresentanti dell'intergruppo italiano (Francesco Gui e Gianna Radiconcini), dell'intergruppo belga (Olivier De Ryckere), alcuni esponenti del UEF e ME (Caterina Chizzola) e del JFE (Monica Frassoni). L'informazione è tratta da *Réunion Intergrupe du 19 juillet 1989* (*ibidem*).

Anche per la III legislatura quell'organo si costituiva sulla base di specifiche caratteristiche già peculiari delle esperienze precedenti (quella del 1980 e del 1986): al suo interno, infatti, confluivano deputati provenienti da Paesi e famiglie politiche differenti allo scopo di «établir une nouvelle stratégie pour la réalisation de l'Union européenne»⁷.

Rafforzato da un Bureau di Presidenza composto di 19 deputati⁸, già nel settembre del 1989 l'Intergruppo poteva contare sull'appoggio di circa 100 parlamentari, tra i quali numerosi italiani (per la maggiore esponenti del Partito comunista, della Democrazia cristiana e del Partito radicale) che, forti del successo del referendum, avrebbero dichiarato di volersi impegnare

all'interno dell'Intergruppo federalista del Parlamento europeo ed in stretto contatto con gli intergruppi esistenti dei Parlamenti nazionali, per rafforzare i legami fra tutti coloro che intendono battersi per portare a compimento la lotta iniziata da Altiero Spinelli a favore della costruzione democratica dell'Unione europea⁹.

Insieme agli italiani, un numero consistente di deputati del Gruppo socialista, del PPE e dei Verdi proveniva dalla Spagna e dal Belgio.

L'elenco datato 28 luglio 1989 restituisce una panoramica dei componenti, tra i quali figuravano anche alcuni parlamentari inglesi, olandesi e portoghesi e solo un ristretto numero proveniente dall'area tedesca¹⁰.

⁷ La citazione è tratta da *Cent députés européens demandent que le nouveau Parlement soit chargé de rédiger un projet de constitution européenne. Renouvele l'Inter groupe federaliste*. Il documento è custodito *ibidem*.

⁸ Il Bureau era composto da Maria Adelaide Aglietta, Victor Arbeloa Muru, Richard Balfe, Maria Luisa Cassanmagnago, Conceptio Ferrer I Casals, Enrico Ferri, Juan Gangoiti Llaguno, Carles Alfred Gasoliba, Antonio Gutierrez Diaz, Fernand Herman, Panayotis Lambrias, Alain Madelin, William Newton Dunn, Jean Thomas Nordmann, Ioannis Pasmazoglou, Philippos Pierros, Carlos Pimenta, Dieter Rogalla, Luciano Vecchi, Florus Wijssenbeek. Il ruolo di segretario generale era affidato a Pier Virgilio Dastoli. L'informazione si legge in *Compte rendu de la réunion constitutive du 27 juillet 1989*, cit. Sul punto, si veda *Rinnovato l'Intergruppo federalista al Parlamento europeo*, in «L'Unità europea», anno XV-186/187, cit., p. 16.

⁹ La citazione è tratta da *Progetto di dichiarazione dei deputati eletti in Italia*. Il documento è conservato in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

¹⁰ Nell'elenco del 28 luglio 1989 venivano riportati i nomi di 82 deputati suddivisi per gruppi: ARC (Francesco Enrico Speroni, Ronchi Edoardo, Marco Taradash, Jaak Vandemeulebrouke), PPE (Alber Siegbert, Rosaria Bindi, Maria Luisa Cassanmagnago-Cerretti, Raphaël Chanterie, Mauro Chiabrando, Felice Contu, Conceptio Ferrer I Casals, Roberto Formigoni, Francesco Guidolin, Fernand Herman, Antonio Iodice, Panayotis Lambrias, Carmen Llorca-Vilaplana, Alain Madelin, Doris Pack, Jean Penders, Ioannis Pasmazoglou, Philippos Pierros, Nino Pisoni, Mario Ruffini, Gabriele Sboarina, Franz Stauffenberg, Leo Tindemans, José Valverde López), V (Maria Adelaide Aglietta, Didier Anger, Brigitte Ernst de la Graete, Paul Lannoye, Paolo Staes, Eugenio Melandri), S (Victor Arbeloa Muru, Richard Balfe, Jean-Paul Benoit, Carlos Bru Puron, Pierre Carniti, Claude Desama, Enrico Ferri, Marc Galle, Ernest Glinne, José Happart, Antonio La Pergola, Rolf Linkohr, Vincenzo Mattina, Manuel Medina-Ortega, Dieter Rogalla, Ezio Di Rupo), GUE (Roberto Barzanti, Anna Catasta, Luigi Colajanni, Biagio De Giovanni, Cesare De Piccoli, Giulio Fantuzzi, Antonio Gutierrez-Diaz, Renzo Imbeni, Pasqualina Napolitano, Giorgio Napolitano, Achille Occhetto, Fernando Pérez Royo, Alonso Puerta, Tullio Regge, Luciano Vecchi), LDR (Willy De Clercq, Karel De Gucht, Gijs De Vries, François de Donnea, Carles Alfred Gasoliba I Böhm, Jas

Convinto che il «passage du marché unique à l'Union monétaire exige la création d'une véritable Union politique, dotée d'un gouvernement responsable devant le Parlement européen»¹¹, l'Intergruppo indicava come obiettivo primario della sua azione quello di «donné à l'Assemblée élue le 18 juin 1989, en vue de l'élaboration d'un projet de Constitution européenne à soumettre aux ratifications nationales, après une large consultation des autres institutions communautaires (Conseil, Commission, Cour de Justice et Comité Economique et Social) et des parlements nationaux»¹².

Un'impostazione che ricalcava fedelmente quanto già espresso sia nel Progetto dei Coccodrilli del 1984 che nella *Declaration politique* del 1987.

Giacché l'esperienza del Progetto Spinelli aveva mostrato come fosse impensabile procedere sulla strada della riforma istituzionale senza il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, i membri del nuovo Intergruppo ribadivano l'urgenza di intensificare il legame tra le Assemblee elette quale strumento necessario per la formulazione di una costituzione “veramente democratica”.

Il piano prevedeva due linee fondamentali: una relativa all'opera di pressione per ottenere un ruolo costituente, l'altra concernente la mobilitazione dell'opinione pubblica e la promozione di alleanze organiche, tra Assemblea europea e Parlamenti nazionali, coordinate all'interno di un' *Associazione Interparlamentare federalista*¹³.

Seguendo un iter già consolidato, gli “avanguardisti” portavano le loro istanze all'interno delle aule parlamentari, perseguendo l'obiettivo di realizzare l'Unione europea.

Al centro della discussione vi erano, infatti, la celebrazione della prima “Assise” sul futuro dell'Europa e la democratizzazione del processo di integrazione europea guidata dal Parlamento comunitario.

Temi che venivano affrontati sia in occasione di un convegno, tenutosi l'11 novembre 1989, da Giovanni Vigo (segretario generale del MFE), Pier Virgilio Dastoli e Luigi Granelli (rappresentanti dei due intergruppi) sia dalle Assemblee italiana ed europea in occasione delle sedute del 15 e 21 novembre 1989¹⁴.

Gawronski, Alain Lamassure, Jean-Thomas Nordmann, Carlos Pimenta, Florus Wijzenbeek), NI (Joachim Dalsass, Juan Gangoiti Llaguno, Marco Pannella), RDE (William Newton Dunn, Derek Prag). Il documento *Membres of the Fédéraliste intergroupe* (28.7.1989) si legge *ibidem*.

¹¹ *Cent députés européens demandent que le nouveau Parlement soit chargé de rédiger un projet de constitution européenne. Renouvele l'Intergroupe fédéraliste*, cit.

¹² *Ibidem*.

¹³ Nel corso della riunione del 12 settembre, i parlamentari federalisti avevano proposto la costituzione di un'Associazione al cui interno avrebbero dovuto operare gli intergruppi già esistenti (italiano, belga e francese) e quelli in via di formazione in Spagna, Germania federale e Grecia.

¹⁴ Durante l'incontro sul tema “Un mandato costituente al Parlamento europeo”, tenutosi a Milano l'11 novembre 1989, P. V. Dastoli aveva ribadito il diritto del PE di rivendicare il ruolo centrale nella

Sostenuto da tutti i partiti, l'intergruppo italiano faceva approvare in seno alla Camera dei deputati una mozione di indirizzo che impegnava il governo, in vista del Consiglio europeo di Strasburgo, a

presentare ai paesi membri della Comunità [...] un memorandum contenente le proposte e la strategia per l'attuazione della volontà espressa dai cittadini italiani attraverso il voto sul referendum di indirizzo e per la trasformazione della Comunità in un'effettiva Unione [...] e a favorire la convocazione di una grande assise sull'avvenire della Comunità promossa dal Parlamento europeo, con la partecipazione dei Parlamenti nazionali¹⁵.

Per integrare e rafforzare quella posizione, Giuseppe Calderisi presentava col sostegno del comunista Diego Novelli, un'ulteriore risoluzione nella quale si chiedeva al governo di «sostenere con la massima determinazione [...] l'esigenza di affidare immediatamente al Parlamento europeo il compito di redigere il nuovo trattato, vera e propria Carta costituzionale dell'unione europea o Stati uniti d'Europa»¹⁶.

Mozioni che venivano approvate dalla Camera quasi all'unanimità¹⁷.

Sotto l'incalzare della situazione nell'Est europeo, anche il Parlamento di Strasburgo approfondiva il dibattito sullo sviluppo comunitario.

Adesso, dopo 40 anni, l'Europa può recuperare la sua definizione geografica. Ma, per questo, e parallelamente al processo avviato nei paesi dell'Europa centrale e dell'Europa dell'Est, la Comunità deve riaffermarsi nei suoi valori, potenziare il suo sviluppo, democratizzare le sue strutture e aprirsi al mondo [...] la Comunità deve accelerare la sua integrazione. Ciò significa progredire verso un'Europa organizzata su base federale, che sia in grado di accogliere i paesi che aspirano a aderire al nostro sistema di convivenza e siano disposti a partecipare in comune all'esercizio di una sovranità controllata democraticamente¹⁸.

Marcelo Oreja Aguirre apriva il confronto in Assemblea, evidenziando i contenuti elaborati dalla Commissione affari istituzionali da lui guidata:

L'idea centrale che ha presieduto alle nostre deliberazioni è stata il deficit democratico della Comunità e, conseguentemente, la necessità di ampliare il sistema di codecisione tra Parlamento e Consiglio. Penso che

costruzione della Federazione europea e la necessaria collaborazione tra le forze parlamentari. L. Granelli, invece, aveva sottolineato la posizione "di avanguardia" assunta dal Parlamento italiano con l'approvazione del referendum che, a suo giudizio, doveva considerarsi come «un impegno politico da far sfruttare». Le informazioni si leggono in *Un mandato costituente al Parlamento europeo*, in «L'Unità europea», anno XV-189, novembre 1989, p. 5.

¹⁵ La mozione n. I-00340 concernente il Consiglio europeo di Strasburgo era stata presentata dagli onorevoli Scotti, Zangheri, Capria, Pazzaglia, Del Pennino, Bassanini, Mattioli, Caria, Battistuzzi, Calderisi, Arnaboldi e Columbu in Ap, Cd, X legislatura, Assemblea, seduta del 15 novembre 1989, pp. 40565-40580.
¹⁶ "Risoluzione 6-00109", *ivi*, p. 40566.

¹⁷ La mozione Scotti veniva approvata con 429 favorevoli e 2 astenuti mentre l'ordine del giorno proposto da Calderisi era adottato con 424 voti positivi e 4 astenuti.

¹⁸ GUCE, n. 3-383, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1989-1990), Resoconto integrale delle sedute dal 20 al 24 novembre 1989, pp. 66-67.

siamo tutti perfettamente consapevoli del fatto che la legittimità democratica non risiede solo nelle rappresentanze nazionali, come quando furono conclusi i Trattati, bensì anche nel Parlamento, la cui elezione a suffragio universale è l'espressione legittima della volontà dei nostri cittadini. Non è ammissibile che perduri un sistema nel quale la legislazione comunitaria sfugge al controllo parlamentare, sia a livello nazionale che a livello europeo. Ed è questo principio della codecisione che dev'esser messo in pratica in occasione della conferenza intergovernativa¹⁹.

Soffermandosi sul mandato della Cig, l'esponente spagnolo del PPE sosteneva l'importanza di estendere il compito oltre gli aspetti economici e monetari per una riforma complessiva dei trattati. A suo giudizio, infatti, non era «concepibile rafforzare l'azione comunitaria nell'ambito monetario senza accrescere parallelamente il controllo democratico esercitato dal Parlamento». E, anzi, la graduale estensione delle competenze comunitarie, connessa alla realizzazione del mercato interno, avrebbe ulteriormente aumentato il deficit democratico della Comunità: «In questo senso, la nostra proposta comporta la decisione di dare immediatamente inizio all'elaborazione delle basi istituzionali dell'Unione europea, basandoci sui principi di sussidiarietà, di efficacia, di democrazia»²⁰.

Il nuovo equilibrio continentale postulava, secondo la radicale Maria Adelaide Aglietta, la «responsabilità di muoversi verso una casa comune europea attraverso un processo» di ridefinizione di «comuni valori umani e civili».

Se, quindi, la Comunità era stata «incapace di darsi istituzioni democratiche e legittime, fondate sulla divisione dei poteri» occorre accelerare i tempi del processo di integrazione politica e di riforma: «È urgente, in parole più povere, che al Parlamento europeo venga affidato un mandato costituente. Lo richiedono i fatti che accadono intorno a noi, lo esigono le speranze e le aspettative dei popoli europei»²¹.

Il più ampio obiettivo dell'Unione politica veniva ripreso anche dalla milanese Cassanmagnago Cerretti che ribadiva l'«impegno di natura quasi contrattuale» non solo con gli italiani, bensì con tutti cittadini europei che nei sondaggi dell'Intergruppo avevano indicato «la loro volontà di progredire verso una vera Europa, una Europa politica».

Una sfida sul terreno istituzionale che poteva o doveva affrontarsi seguendo la strada già indicata dal trattato Spinelli e dalla relazione Herman: «Noi dobbiamo indipendentemente, parallelamente all'impegno di contribuire ai lavori per il Trattato

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ivi*, p. 77.

dell'Unione economica e monetaria, continuare a perseguire il più ampio obiettivo dell'Unione politica»²².

Quanto alla proposta di convocare l'«Assise», pronunciata in aula da Edith Cresson (presidente in carica del Consiglio), le posizioni erano differenti.

L'iniziativa riprendeva la proposta per gli «Stati generali dell'Europa» lanciata dal Partito radicale nel febbraio del 1988²³, poi solennemente auspicata dal presidente francese Mitterrand nella sua allocuzione all'Assemblea di Strasburgo il 25 ottobre 1989.

L'idea era quella di avviare, insieme ai lavori della Cig, una riflessione sull'avvenire della Comunità che sarebbe stata affidata ai legittimi rappresentanti dei popoli d'Europa, ribaltando una tendenza fino ad allora affermata: quella, cioè, di rendere protagonisti esclusivi i governi. Per contrastare la deriva del metodo intergovernativo, infatti, si intendeva rilanciare il processo di integrazione attraverso la convocazione di una Conferenza tra i rappresentanti dei parlamenti nazionali e quelli del Parlamento europeo.

Pur riconoscendo la validità della proposta, alcuni deputati giudicavano quella procedura «confusa» ed evasiva.

Il socialista Bru Puron, ad esempio, la considerava un «happening continuato nel corso del quale questi parlamenti parleranno certamente troppo o in modo eccessivamente confuso invece di lavorare». Egli, infatti, temeva che «si ripettesse l'errore prodottosi con l'Atto unico, la cui mancanza di concretezza ha fatto sì che al Parlamento venissero unicamente conferiti poteri per condurre negoziati in materia di mercato interno»²⁴.

Anche l'inglese David Martin riferiva alcuni timori, sottolineando che un simile incontro avrebbe comportato la separazione dei due problemi, quello economico e quello politico, che invece andavano affrontati - a giudizio di molti - in un'unica conferenza²⁵.

Pur con labili differenze, la maggioranza degli interventi pronunciati in aula aveva mostrato la volontà del Parlamento europeo di riprendere la strada indicata da Altiero Spinelli e indicare con maggiore chiarezza e precisione, rispetto alla precedente legislatura, quali tempi, quali contenuti e quali metodi adottare per dare attuazione concreta a quella scelta.

Una scelta che postulava un ruolo centrale per l'Assemblea, legittima rappresentante dei popoli europei.

²² Ivi, p. 88.

²³ *Déclaration écrite sur les pouvoirs du Parlement Européen et la convocation "Etats Généraux" européens*, PE 122.711. Sui lavori preparatori della dichiarazione si veda Archivio storico della Camera dei deputati, Fondo Emma Bonino, serie 2. *Parlamento europeo*, 1988 giugno 9 - 2005 Ott., busta 16, 1. «Intergruppo federalista per l'Unione europea».

²⁴ GUCE, n. 3-383, cit., p. 318.

²⁵ *Ibidem*.

Del resto, sottolineava il francese Maurice Duverger:

Dare al Parlamento europeo un potere di codecisione con il Consiglio, fare della Commissione un governo veramente responsabile di fronte al Parlamento ed al Consiglio, significa soltanto seguire lo sviluppo dei regimi parlamentari nella loro prima fase, quella che è nata prima di tutto in Gran Bretagna, e si è poi diffusa altrove nel 19esimo secolo, quando i monarchi intelligenti hanno accettato di condividere i loro poteri con i deputati, cioè il potere legislativo e quello governativo²⁶.

La direttrice di marcia dei parlamentari veniva chiarita nella risoluzione approvata il 23 novembre 1989.

In virtù della legittimazione democratica conferitagli dal voto popolare, il Parlamento europeo chiedeva agli Stati membri di prendere parte ai lavori e partecipare alla Cig, esortando i governi a confermare la convocazione durante il Consiglio europeo di Strasburgo. Inoltre, tra gli obiettivi fondamentali delineati in quella risoluzione, il Parlamento inseriva la celebrazione di una Conferenza tra le Assemblee d'Europa per delibare le tappe dello sviluppo comunitario e chiedeva che il mandato della Cig includesse l'avvio immediato dell'elaborazione delle basi costituzionali dell'UE, a partire dagli elementi fondamentali già definiti nel Progetto del 1984²⁷.

Sebbene il clima fosse fortemente influenzato dagli avvenimenti che avevano segnato la fine del blocco comunista in Europa²⁸, la questione economica-monetaria trovava un immediato riscontro negli esiti del vertice di Strasburgo (8-9 dicembre 1989), durante il quale veniva assunta la decisione di convocare la Cig per l'UEM.

Ciò non può dirsi per il problema politico che veniva ripreso solo nella primavera dell'anno successivo, in occasione del Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile²⁹. Dopo il crollo del muro di Berlino, di fatto, l'opinione pubblica così come il dibattito politico, si era concentrato quasi esclusivamente sul problema della riunificazione tedesca, relegando la questione politica dell'Europa in secondo piano.

²⁶ Ivi, p. 317.

²⁷ *Risoluzione sulla Conferenza intergovernativa decisa al Consiglio europeo di Madrid*, adottata dal Parlamento il 23 novembre 1989. Il documento si legge in GUCE, 27 dicembre 1989, C 323, p. 111-113.

²⁸ Sul punto si rinvia a *The Wall. Storie di muri tra passato e presente. Atti delle Giornate Internazionali di Studio a trent'anni dalla caduta del muro di Berlino*, a cura di V. Calabrò, D. Novarese, Editoriale scientifica, Napoli 2019.

²⁹ Nonostante l'opposizione di Margaret Thatcher, i Dodici avevano deciso di riunire la Conferenza intergovernativa entro la fine del 1990. Alla futura presidenza italiana sarebbe spettato il compito di stabilire l'ordine del giorno e il calendario dei lavori. Cfr. Consiglio europeo, *Conclusion de la Présidence sur le Conseil européen de Strasbourg*, Strasburgo, 9 dicembre 1989; Sul punto si veda Olivi, Santaniello, *Storia dell'integrazione europea dalla guerra fredda ai giorni nostri*, cit., p. 159. Le conclusioni del Consiglio europeo di Strasburgo dell'8 e 9 dicembre 1989 sono consultabili al seguente link https://www.consilium.europa.eu/media/20578/1989_dicembre_-_strasburgo_it_.pdf.

Un problema, tuttavia, ripreso dal Parlamento transnazionale che, nel rapporto Martin (presentato il 27 febbraio 1990), rivendicava l'attribuzione, da parte dei governi riuniti nell'ambito della Conferenza, del mandato di redigere il testo definitivo della Costituzione europea.

Per marcare quel processo, evidenziando l'urgenza di mirare senza tentennamenti un compiuto verso disegno federale, la Commissione istituzionale dell'emiciclo avrebbe affidato a un gruppo di relatori il compito di definire gli aspetti generali della nuova Costituzione³⁰, i rapporti fra Unione e Stati membri³¹ e lo studio su alcuni aspetti specifici della futura struttura istituzionale (i poteri del Parlamento europeo in politica estera³², il ruolo delle regioni³³, le procedure legislative³⁴ e la definizione del metodo di lavoro e degli obiettivi delle assemblee parlamentari³⁵).

Già in quel contesto, sarebbe emerso l'impegno di molti componenti dell'Intergruppo, tra i quali i deputati Cassanmagnago Ceretti, De Giovanni, Pannella, Aglietta, Joanny e Prag che, nei dibattiti in Commissione, si sarebbero schierati a favore di un potere federale forte, ma con competenze limitate, chiedendo un arricchimento del progetto del 1984³⁶.

Sul finire del 1989, infatti, lo stesso Intergruppo aveva incaricato alcuni dei suoi membri di studiare un nuovo progetto di trattato, il *Project Spinelli II*, per contribuire ai lavori della *Cai* e sviluppare un «projet juridique précis reépondent aux exigences et aux idées de la grande majorité des forces politiques européennes»³⁷.

Riunitosi per la prima volta il 13 dicembre 1989, il gruppo di lavoro (all'interno del quale erano rappresentate le diverse famiglie politiche e i differenti Paesi³⁸) si era principalmente concentrato sull'analisi di alcuni punti fondamentali per arricchire o chiarire parti specifiche del vecchio Progetto Spinelli³⁹.

³⁰ Il Rapporto sulle linee guida di un progetto di Costituzione veniva affidato a Emilio Colombo. Sul punto si veda Guerrieri, *Il contributo*, cit., p. 180.

³¹ Il Rapporto sul principio di sussidiarietà veniva affidato a Valéry Giscard D'Estaing.

³² Rapporto di Maria Adelaide Aglietta.

³³ Rapporto Concepció Ferrer.

³⁴ Rapporto Derek Prag.

³⁵ Rapporto Maurice Duverger.

³⁶ Cfr. P. V. Dastoli, *Conferenza Intergovernativa: problemi e strategia*, in «L'Unità europea», anno XVI-193, marzo 1990, p. 5.

³⁷ La citazione è tratta da *Groupe de Travail, Art. 11 Res23.11.9/Rappel*. Il documento in questione è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

³⁸ Il gruppo di lavoro era composto dai deputati M. Aglietta, V. Arbeloa Muru, R. Barzanti, J. Bertens, V. Bettini, J. Borloo, B. De Giovanni, E. Di Rupo, T. Domingo Segarra, M. Duverger, E. Falqui, C. Ferrer I Casales, E. Ferri, J. Gaigoiti Llaguno, C. Gasoliba I Böehm, C. Joanny, C. Lo Giudice, V. Mattina, W. Newton Dunn, M. Pannella, C. Pimenta, A. Puerta, L. Schwartzenberg, A. Zeller. L'informazione si legge *ibidem*.

³⁹ Cfr. *Objet: Projet Spinelli-II*. Il documento in questione è custodito *ibidem*.

Alcune riflessioni, a riguardo, riguardavano l'efficienza della struttura politico-istituzionale proposta nel 1984 rispetto ai nuovi assetti europei e, in particolare, alla prospettiva di un allargamento ad Est.

Ulteriori accorgimenti si studiavano in relazione al principio di sussidiarietà di fronte all'esigenze di includere il ruolo degli enti locali e regionali (per un'Europa più decentrata o per un'Europa delle regioni), alla capacità dell'assetto istituzionale proposto da Spinelli di risolvere il problema del deficit democratico, nonché alle competenze dell'Unione in politica estera a fronte dei cambiamenti nelle relazioni internazionali (in particolare tra i Paesi dell'Europa occidentale e quelli dell'area orientale).

Altri approfondimenti riguardavano, invece, la cittadinanza europea, le politiche sociali e i rapporti della nascente UE con le organizzazioni internazionali⁴⁰.

Di fronte al sorgere di un nuovo ordine politico internazionale, lo spagnolo Juan Gangoiti Lluguno sosteneva la necessità di stabilire all'interno del nuovo Trattato «que la Unión Europea hable con una sola voz en el concierto internacional» e confermato l'urgenza di creare un «espacio cultural europeo en todos sus aspectos»⁴¹.

Rispetto al precedente Progetto, egli riteneva opportuno «consagrar el principio de subsidiariedad, por el que se reconozca la existencia de 3 niveles institucionales [...] la CEE, los estados y las regiones»⁴².

Una considerazione, quest'ultima, condivisa anche dal socialista Vincenzo Mattina che giudicava adeguato l'assetto istituzionale del progetto di Trattato Spinelli per «gouverner la dynamique économique et social du processus d'integration et pour realiser

⁴⁰ Cfr. *Questions (en vue d'un document de travail sur le "Spinelli-II")*, *ibidem*. In particolare, le domande recitavano: «La structure politique et institutionnelle du projet Spinelli est-elle une solution adéquate (tout en considérant que les articles du projet de traité ne sont pas intangibles) pour réaliser un nouvelle entité ouverte à l'adhésion des pays de l'AELE ainsi que des pays de l'Europe centrale et orientale qui ont entamé la voie de la démocratie pluraliste?; Le principe de subsidiarité, tel qu'il a été appliqué dans le projet Spinelli, est-il une réponse adéquate aux exigences d'une Europe plus décentralisée, voire une Europe des régions?; Le renforcement du caractère démocratique de la structure institutionnelle communautaire dans le projet Spinelli est-il suffisant pour répondre à la de parlementarisation progressive au niveau national et à l'accroissement du déficit démocratique?; Les solutions envisagées en matière de citoyenne européenne et de politique de la société (notamment: actions dans le domaine de la culture) sont-elles suffisantes pour réaliser une véritable identité européenne?; Les compétences de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité sont-elles adéquates face aux mutations dans les relations internationales et notamment entre les pays de l'Europe occidentale et ceux de l'Europe orientale?; Quels sont les rapports à établir entre la nouvelle Union européenne et les autres organisations internationales à caractère régional (AELE, COMECON, Conseil de l'Europe)? Quels sont les rapports à établir entre les pays membres de la CEE, si l'Union est réalisée avec l'accord d'une partie seulement entre eux?» (*ibidem*).

⁴¹ La citazione è tratta da *Respuesta al cuestionario sobre la Union europea* (Bruselas, 8 de febrero de 1990). Il documento è conservato in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

⁴² *Ibidem*.

une nouvelle entité ouverte à l'adhésion des pays de l'AELE et des pays de l'Europe centrale et orientale qui ont entamé la voie de la démocratie pluraliste»⁴³.

Quanto alle disposizioni in materia di politica estera, il socialista suggeriva un'estensione dell'azione comune nel quadro di un'Unione più integrata e, per la parte relativa alla cittadinanza europea, indicava un ampliamento dei diritti fondamentali.

Un'attenta analisi era stata condotta anche dai francesi Claire Joanny e Bruno Boissière che consideravano il Progetto Spinelli un ottimo punto di partenza per il lavoro del PE sul progetto di Costituzione dell'Unione europea: esso «présente l'avantage d'avoir reçu le solution majoritaire du P.E. Si nous voulons garder cette confiance, mieux vaut, pour des raisons tactiques, partir de ce qui à été adopté en 1984 plutôt que repartir de zéro»⁴⁴.

Supportando le decisioni adottate in ambito europeo sulle assemblee e sulla riforma istituzionale, anche gli intergruppi nazionali sollecitavano decise prese di posizione allo scopo di introdurre un reale elemento di orientamento verso l'integrazione sovranazionale.

Testimonianze in tal senso derivano dalla risoluzione in favore dell'"Assise", presentata dai deputati Novelli, Calderisi, Cima, Rutelli, Michelini, Formigoni, Cerutti, Negri, Teodori e Raffaelli, che la Camera italiana aveva adottato con 398 voti a favore, il 21 marzo 1990⁴⁵, e dal *memorandum* concernente una serie di proposte dirette a rafforzare l'efficacia e il carattere democratico dei meccanismi istituzionali della Comunità che il ministro belga degli affari esteri, Mark Eysken (CDV), indirizzava ai governi dei Dodici.

In particolare, in quel documento, Eysken chiedeva che fossero adottati dei provvedimenti per accelerare i negoziati sull'unione economica e monetaria e che fosse celebrata, allo stesso tempo, un'ulteriore conferenza intergovernativa riservata alle riforme istituzionali da realizzare sulla base di quattro parole chiave: democrazia, efficacia, sussidiarietà e coerenza politica⁴⁶.

⁴³ *Contribution au document de travail concernant la mise au jour de Traité instituant l'Union européenne* (Enzo Mattina). Il documento in questione è custodito *ibidem*.

⁴⁴ *Projet Spinelli-II. Réponse aux questions* (Bruno Boissière, Claire Joanny), Bruxelles, le 13 février 1990. Il documento è custodito *ibidem*.

⁴⁵ La risoluzione Novelli n. 6-00119 recitava: La Camera [...] dichiara la propria piena disponibilità a promuovere, d'intesa con il Senato della Repubblica oltre che il Parlamento europeo, la prima sessione plenaria di tali Assise a Roma, nel prossimo mese di ottobre-impegnando il Governo a sostenere queste iniziative per consentire ai rappresentanti eletti dei cittadini, a livello comunitario e nazionale, la definizione di una strategia comune a favore della trasformazione della Comunità in un'Unione europea su base federale e per contribuire a determinare le linee direttrici delle proposte del Parlamento europeo in vista dei negoziati intergovernativi sull'UEM e sulla riforma istituzionale della Comunità» (Ap, Cd, X legislatura, Assemblea, seduta del 21 marzo 1990, pp. 51420-51421).

⁴⁶ *In Belgio il governo elabora un memorandum sull'Unione politica*, in «L'Unità europea», anno XVI-194, aprile 1990, p. 9.

Quanto al piano europeo, nel mese di marzo, la *quaestio politica* prendeva nuovamente vigore come si evince dalle dichiarazioni del francese Mitterrand che, in un'intervista televisiva riportata sul mensile *L'Unità europea* pubblicato nell'aprile del 1990, aveva ribadito il necessario rafforzamento della struttura comunitaria dei Dodici e la stesura di un calendario per l'unione politica da presentare in occasione del Consiglio europeo di Dublino.

«Un'iniziativa – diceva – che non sarà presa in contrasto con la Germania»⁴⁷.

In seguito alle elezioni nella Germania dell'Est, infatti, il presidente francese aveva ottenuto dal Cancelliere Kohl un rinnovato impegno sulla strada dell'accelerazione del processo d'integrazione. Posizione che lo stesso Kohl avrebbe ribadito nel corso di un'intervista⁴⁸ e nella lettera che, insieme a Mitterrand, inviava, sempre nell'aprile del 1990, ai Capi di Stato e di governo degli altri Stati della CEE, per proporre un'unificazione politica del continente parallela all'avvio del mercato unico europeo⁴⁹.

Con più vigore, quelle riflessioni erano state esaminate dall'emiciclo di Strasburgo nel marzo del 1990, durante la discussione dei testi, ancora provvisori, redatti da Giscard d'Estaing, Colombo e Duverger⁵⁰.

In quello scenario, profondamente mutato dall'inizio di aprile, si apriva la riunione straordinaria di Dublino.

Le discussioni emerse durante il vertice europeo che, com'è noto, erano state principalmente incentrate sulla riunificazione della Germania, determinavano un duplice successo: da una parte gli Stati membri davano il via libera a quel processo, approvando il piano economico-politico del Cancelliere tedesco; dall'altra, i Dodici assumevano decisioni in materia di unione politica, affermando di voler avviare una revisione dei trattati volta a rafforzare la legittimità democratica della CEE e le sue istituzioni⁵¹.

⁴⁷ Cfr. *La riforma istituzionale nel dibattito politico europeo*, in «L'Unità europea», anno XVI-194, aprile 1990, p. 7.

⁴⁸ Nell'intervista H. Kohl aveva dichiarato il pieno appoggio all'idea di convocare nel dicembre del 1990 una conferenza sull'Unione politica europea affermando che «l'obiettivo da raggiungere è la costruzione degli Stati Uniti 'Europa, e questo significa un rafforzamento del Parlamento europeo e delle istituzioni» (*ibidem*).

⁴⁹ «Alla luce dei profondi mutamenti in atto in Europa e in vista del compimento del mercato unico e dell'attuazione dell'unione monetaria ed economica, riteniamo necessario accelerare la costruzione politica dell'Europa dei dodici». Di conseguenza, proseguivano Mitterrand e Kohl, il Consiglio europeo «dovrebbe avviare i preparativi per una conferenza intergovernativa sull'unione politica. In particolare, l'obiettivo è quello di rafforzare la legittimazione democratica dell'unione; renderne più efficienti le istituzioni; - assicurare unità e compattezza all'azione politica, economica e monetaria; definire una comune politica estera e di difesa» (F. Mitterrand, H. Kohl, *Un rilancio a sorpresa firmato Kohl e Mitterrand*, in «il Sole 24 ore. Europa», 28 giugno 1990, p. 1).

⁵⁰ Rispettivamente sulla sussidiarietà, sulla Costituzione e sui legami tra Assemblee nazionali ed europea.

⁵¹ Consiglio europeo, *Réunion speciale du Conseil Européen - Dublin*, 28 avril 1990: Conclusions de la Présidence, Dublino, 28 aprile 1990. Le conclusioni sono consultabili al seguente link https://www.consilium.europa.eu/media/20569/1990_aprile_-_dublino_it.pdf.

Anche se priva di contenuti politici più specifici, le decisioni adottate nella città irlandese avrebbero rappresentato, secondo Giorgio Napolitano, che avrebbe commentato quei fatti su *L'Unità*, «una svolta significativa anche se non ancora risolutiva verso l'unione politica»⁵². Anche Arturo Guatelli, sul *Corriere della Sera*, avrebbe sottolineato «l'opportunità di fare dell'Europa comunitaria un soggetto politico»⁵³, opportunità emersa durante quel vertice.

Dopo il Consiglio di Dublino il confronto sulla *quaestio* politica avviato in seno alle istituzioni comunitarie si sarebbe ampliato. La trasformazione della CEE da entità economica a entità politica, infatti, avrebbe determinato una rielaborazione dei principi fondativi dell'integrazione comunitaria.

Un confronto all'interno del quale sarebbe riemersa la tradizionale controversia dottrinale a fondamento della costruzione europea tra tesi federaliste e il metodo funzionalista adottato da Jean Monnet⁵⁴.

Così, nell'avvicinarsi di quelle molteplici riflessioni, i Coccodrilli del 1989 tornavano ad animare le aule parlamentari, impegnandosi a «assurer une meilleure information nécessaire à l'organisation d'un débat utile concernant la transformation de la Communauté européenne en une Union européenne sur base fédérale»⁵⁵.

2. Tra l'«Assise» sull'avvenire dell'Europa e la Conferenza intergovernativa sull'Unione politica: il dibattito filo-federalista dell'Intergruppo (1990-1991)

Tra le decisioni adottate durante il vertice di Dublino, i Dodici avevano affidato ai ministri degli esteri il compito di preparare proposte da sopporre al successivo Consiglio europeo di giugno, in vista della convocazione di un'ulteriore conferenza intergovernativa sull'unione politica.

Il nodo da sciogliere, quindi, riguardava principalmente l'individuazione di obiettivi e valori comuni sulla base dei quali sarebbero state avviate le riforme istituzionali della Comunità.

⁵² «Il vertice non ha deluso le attese, nel senso che si è finalmente risposto agli sviluppi imprevedibili e incalzanti della situazione del nostro continente [...] Si è trattato di una decisione di massima, i cui effettivi contenuti restano controversi e dovranno essere in qualche modo chiariti nel prossimo incontro di fine giugno [...] Chi come noi si è mosso in questi anni nel solco delle battaglie e delle proposte di Altiero Spinelli non può che salutare come un successo questa svolta significativa anche se non ancora risolutiva verso l'unione politica» (G. Napolitano. *Europa veloce Italia lenta*, in «l'Unità», 30 aprile 1990, p. 1.

⁵³ A. Guatelli, *Dietro l'eurottimismo*, in «Corriere della Sera», 30 aprile 1990, p. 1.

⁵⁴ Cfr. Olivi, Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 167.

⁵⁵ La citazione è tratta da *But*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 2, juin 1990, p. 1.

Eppure, il dibattito intercorso nelle aule europee avrebbe messo in evidenza un ulteriore problema, riportando confronto sulla possibilità di trasformare la Comunità in un vero soggetto politico.

Diametralmente opposte erano, ad esempio, le posizioni dei ministri degli esteri, che a Parknasilla prospettavano un'Unione fondata sui governi nazionali, e quella dell'Intergruppo che intendeva «soutenir dans les ranges du Parlement européen [...] à la continuation d'une pensée pro-fédéraliste»⁵⁶, operando una certa «pression pour une Union politique basée sur des principes fédéraliste»⁵⁷.

Un confronto ben documentabile a partire dalle riflessioni contenute nella *Lettera*, al cui interno i Coccodrilli avevano riportato le «informations factuelles», inserendo a corollario un'«analyse fédéraliste»⁵⁸ dei fatti e degli sviluppi della Comunità.

Qual era, dunque, l'orientamento dell'Intergruppo?

Per dare una risposta alle prospettive emerse durante il vertice di Dublino, i Ministri si erano mostrati favorevoli a un «renforcement des institutions intergouvernementales de la Communauté», attribuendo al Parlamento europeo un ruolo marginale e rifiutando di «s'engager sur la voie d'un véritable fédéralisme européen»⁵⁹. In tal prospettiva, l'Intergruppo metteva a punto un testo contenente riflessione e suggerimenti per «una Costituzione federale dell'Unione europea»⁶⁰.

Nel lungo documento *Vers una Constitution federale de l'Union Européenne*, elaborato sulla base del *Projet Spinelli II*, infatti, venivano esaminati gli elementi della *nouvelle constitution* europea e, in particolare, le questioni relative al principio di sussidiarietà, alla condivisione del potere legislativo ed esecutivo fra Parlamento e Consiglio (con parità dei due), nonché alla promozione dei valori umani e fondamentali⁶¹.

Un lavoro parallelo, rispetto a quello dei governi, in cui i Coccodrilli proponevano la creazione di uno Stato federale sovrano basato su una Costituzione-trattato, al cui interno sarebbero stati sanciti ruoli e poteri delle istituzioni, così da superare la dicotomia esistente fra Unione economica e Unione politica:

Il passaggio verso lo Stato federale dovrà essere graduale e pilotato da una riforma istituzionale su due livelli: un potere legislativo rappresentato da una Camera eletta dai cittadini (Parlamento) e una designata dalle Assemblee dei

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Les dix ans Club Crocodile*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 3, juillet 1990, p. 1.

⁵⁸ La citazione è tratta da *Information mais pas déformation*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 2, juin 1990, p. 1.

⁵⁹ *En Irlande. Parknasilla*, ivi, p. 5.

⁶⁰ M. Zatterin, *In un nuovo documento. I federalisti insistono «Una sola Costituzione per un'unica Europa»*, in «Italia Oggi», lunedì 21 maggio 1990, p. 2.

⁶¹ Il documento in questione è custodito in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33.

Dodici le cui rappresentanze nazionali saranno dirette da un ministro degli affari europei (Senato). Ci sarà inoltre un organo esecutivo autonomo e legittimato dal Parlamento europeo⁶².

Che tipo di governo europeo, quindi, doveva costituirsi?

Interrogandosi su un'ipotetica forma di governo, l'Intergruppo si soffermava sulle pagine del *Crocodile*, su due soluzioni: quella «intergouvernementale», secondo cui l'esecutivo sarebbe stato creato «à partir da un Conseil européen renforcé (avec un de ses membres élu comme président pour une période de deux ans)» o da «Comité “permanent” de premiers ministres délégués»⁶³, o quella federale, basata su una guida indipendente, democratica e in grado di «gérer efficacement un espace économique de 336 millions de personnes affidata a un «Collège des Commissaires»⁶⁴.

L'adozione del sistema intergovernativo - spiegavano “gli avanguardisti” - avrebbe comportato, però, un governo inefficace e povero di democrazia: esso «n'aurait tout simplement pas la cohérence et le dynamisme nécessaires au bon fonctionnement de tout exécutif moderne»⁶⁵ e non sarebbe stato in grado di avviare iniziative importanti nell'ambito della politica estera né di giungere a risultati significativi nelle procedure di cooperazione politica. Tale meccanismo, infatti, richiedeva che ogni iniziativa europea fosse approvata dai dodici ministri, rappresentanti di «coalition différent dans pays»⁶⁶.

Ricorrendo al principio fondamentale secondo cui «est le droit des gouvernés de choisir ceux qui les gouvernent»⁶⁷, l'Intergruppo sosteneva che, qualora il presidente del Consiglio europeo fosse stato scelto dagli Stati membri, questi sarebbe stato responsabile di fronte agli stessi Stati piuttosto che ai cittadini della Comunità⁶⁸.

Al contrario, la soluzione federalista era, a loro giudizio, sinonimo di «efficacité» e «démocratie»: *efficace* perché basata sulla «grande force» di un Collegio dei Commissari «largement à l'abri de toute pression de politique nationale»⁶⁹; *democratica* in quanto pensata sulla base di un nuovo meccanismo che avrebbe coinvolto i cittadini europei nella

⁶² La citazione si legge *ibidem*.

⁶³ La citazione è tratta da *Gouverner l'Europe. Quelle forme de gouvernement l'Europe devrait-elle avoir? La solution intergouvernementale*, in «*Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*», n. 2, juin 1990, p. 6.

⁶⁴ La citazione è tratta da *Gouverner l'Europe, ibidem*.

⁶⁵ La citazione è tratta da *Gouverner l'Europe, ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ La citazione è tratta da *Gouverner l'Europe. Où se trouve la démocratie dans l'intergouvernementalisme?*, *ivi*, p. 7.

⁶⁸ Così in *Crocodile*: «Un des principes fondamentaux de la démocratie est le droit des gouvernés de choisir ceux qui les gouvernent. Si les États membres élisent un président du Conseil européen, devant qui sera-t-il ou elle responsable? Devant les chefs d'État et de Gouvernement? Il est clair que si cette fonction doit vraiment revêtir une importance première, les citoyens d'Europe ont certainement le droit d'en désigner le titulaire. Si, par contre, ce n'est pas une fonction importante, ne devant pas faire l'objet d'élections, comment cela pourrait-il apporter une amélioration significative à la situation présente?» (*ibidem*).

⁶⁹ La citazione è tratta da *Gouverner l'Europe. Fédéralisme = efficacité, ibidem*.

scelta dei Commissari⁷⁰. Uno strumento che avrebbe riempito di significato le elezioni europee perché adoperate anche per la designazione dei membri di un vero governo⁷¹.

Quanto al ruolo del Parlamento, i federalisti insistevano sull'esigenza di trasformarlo in «véritable autorité législative»⁷²: essi attribuivano le cause del deficit democratico all'assenza di una «structure fédérale démocratique» in grado di «encadrer»⁷³.

Per tali ragioni, occorre che il Parlamento – legittimo rappresentante dei cittadini - assumesse un ruolo centrale in quella struttura.

I membri dell'Intergruppo, infatti, erano convinti che né i deputati nazionali né un rafforzamento delle commissioni per gli affari comunitari potessero risolvere la questione: i primi non avrebbero garantito un controllo efficace della regolamentazione europea, mentre le commissioni benché composte di parlamentari in grado di influenzare i ministri, non avrebbe avuto la capacità di controllare l'esito finale dei Consigli europei⁷⁴.

La soluzione più adeguata era, dunque, un «travail d'équipe», una «collaboration efficace» tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

Quest'ultimo, infatti, avendo «pas qu'un gouvernement parmi les douze comme interlocuteur, mais bien l'ensemble des gouvernements des Etats membres», attraverso un «pouvoir co-décision», avrebbe agito «à un niveau où les parlements nationaux sont incapables, de par leur nature, d'avoir une influence»⁷⁵.

⁷⁰ Cfr. *Gouverner l'Europe. Fédéralisme = démocratie*, *ibidem*.

⁷¹ Sul punto, si legge: «La réponse logique ne peut résider que dans la mise en place d'un mécanisme d'élection des membres de la Commission. Après tout, toute élection nationale actuelle n'a pas tant pour but d'élire des parlements, que celui d'élire des partis proposant des politiques de gouvernement. Les élections européennes demeureront dénuées de sens aussi longtemps qu'elles n'auront pas comme enjeu de la désignation des membres d'un gouvernement » (*ibidem*).

⁷² La citazione è tratta da *Abolissons les parlements nationaux?* in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 2, juin 1990, p. 2.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Cfr. *Abolissons les parlements nationaux? Existe-t-il une solution nationale au problème?*, *ibidem*.

⁷⁵ La citazione è tratta da *Abolissons les parlements nationaux. La solution fédéraliste: un travail d'équipe*, *ibidem*.

L'ambizioso progetto dei nuovi Coccodrilli⁷⁶, secondo quanto specificato nel secondo rapporto Martin⁷⁷ e nella risoluzione dall'Assemblea europea adottata il 17 maggio 1990⁷⁸, non trovava alcun riscontro nei risultati «preoccupanti» elaborati dai ministri a Parknasilla, impegnati in quella che veniva definita «un'operazione cosmetica istituzionale» destinata a lasciare inalterata la struttura della Comunità⁷⁹.

Un incontro durante il quale era emerso il timido impegno del governo italiano nel perseguire la riforma democratica della Comunità. Un atteggiamento pragmatico che preoccupava, soprattutto, i deputati federalisti in vista del semestre di presidenza che l'Italia avrebbe assunto nei mesi a seguire.

Contro le posizioni del ministro Gianni De Michelis, che a Dublino si era dichiarato favorevole a «une politique de petit pas», rifiutando «l'idée d'un mandat constituant au Parlement européen»⁸⁰, i deputati Diego Novelli e Giuseppe Calderisi confermavano la ferma opposizione dell'intergruppo nazionale. Essi, infatti, chiedevano al governo di sostenere il progetto di un'autentica unità politica nel rispetto della volontà espressa dai

⁷⁶ Il progetto dell'Intergruppo veniva sostenuto da un gruppo di parlamentari provenienti dall'Italia, dalla Germania, dal Belgio, dal Portogallo e dalla Spagna. I 15 parlamentari riuniti a Cork, tra il 10 e l'11 maggio 1990, avevano sottoscritto una dichiarazione in cui si affermava che fosse necessario «demandent que le transfert d'autres droits de souveraineté nationaux à la CE soit accompagné d'un renforcement considérable des pouvoirs législatifs et de contrôle du PE; estiment nécessaire et urgent que la CE se donne un ordre constitutionnel fondé sur les principes du fédéralisme et de la subsidiarité [...]; estiment que la Conférence interparlementaire sur l'avenir de la Communauté ("Assises européennes") [...] doit définir - d'un commun accord entre les représentants élus des citoyens au niveau européen et national - les orientations de l'Union européenne, qui seront soumises au PE et aux parlements nationaux; appuient, dans cet esprit, la demande du PE - formulée dans le rapport Martin du 14 mars 1990 - de recevoir, par la Conférence Intergouvernementale ou par le Conseil européen, le mandat de définir le projet de constitution de l'Union européenne à soumettre aux ratifications nationales» (*En Irland, Cork*, ivi, p. 5).

⁷⁷ In quel rapporto, il socialista britannico aveva evidenziato, tra i diversi punti, l'importanza di una procedura di codecisione tra Parlamento e Consiglio nell'iniziativa legislativa, una revisione dei trattati elaborata e concordata congiuntamente dai rappresentanti degli Stati membri e dall'Assemblea europea, un ruolo centrale per quest'ultima nelle procedure di elezione del presidente dalla Commissione: «Considère que toute législation devrait être adoptée par le biais d'une procédure de co-décision entre le Parlement et le Conseil (d'ailleurs il élabore un tel système). Demande en outre que l'on octroie au Parlement le droit d'élire le Président de la Commission; les candidats devraient être nommés soit par le Conseil européen soit par deux groupes politiques dans le Parlement européen, qui représentent au moins un quart de ses membres; [...] Considère que de toute façon, une telle révision des Traités devrait être élaborée et agréée conjointement par les représentants des Etats membres et par les représentants élus par les citoyens de l'Europe au Parlement européen» (*Le deuxième rapport Martin*, ivi, p. 4).

⁷⁸ Nella risoluzione sul Consiglio europeo di Dublino, l'Assemblea europea aveva rivendicato «pouvoirs en matière de constitution et de ratification pour ce qui touche à toute proposition visant à se développer la Communauté existante, conformément aux volontés des citoyens qu'il représente», chiedendo «l'istituzione di un'Unione europea di tipo federale, basata sui seguenti principi: a) un sistema unico e coerente, che riunisca in un solo testo gli obiettivi, le competenze e l'istituzione dell'Unione; b) l'attribuzione delle competenze sulla base del principio di sussidiarietà, onde consentire uno sviluppo dinamico dell'Unione; c) una struttura istituzionale efficace e democratica, con poteri legislativi esercitati codecisionalmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio e una Commissione nominata democraticamente, responsabile dinanzi al Parlamento europeo e dotata di larga autonomia nell'esercizio del potere esecutivo» (*Au Parlement européen, Résolution sur le Conseil européen de Dublin*, ivi, p. 3). La risoluzione sul Consiglio europeo di Dublino si legge in GUCE, 18 giugno 1990, C149, p. 170.

⁷⁹ Si veda, a riguardo, *No all'Unione truffa*, in «L'Unità europea», anno XV-195, maggio 1990, pp. 1-2.

⁸⁰ *En Irlande. Parknasilla*, cit.

cittadini italiani con il referendum europeo, stigmatizzando lo stesso esecutivo, sordo di fronte a tale richiesta⁸¹.

Anche sulle pagine della *Lettera* i Coccodrilli esprimevano giudizi negativi sull'atteggiamento di De Michelis che, in un'intervista rilasciata a *Il Sole 24 ore*, aveva messo in discussione l'obiettivo dell'unione federale e, in particolare, l'importanza, in vista dell'unione politica, dell'Assemblea di Strasburgo⁸².

Mostrandosi incline a una concezione di integrazione europea fondata sull'accordo tra Stati nazionali (già delineata nel Piano Fouchet), il ministro aveva indicato il «double rôle» che il governo italiano avrebbe svolto durante il semestre di presidenza della CEE. Esso avrebbe mantenuto, da una parte, l'atteggiamento tradizionale dell'Italia («à l'avant-garde en Europe»), dall'altra si sarebbe adoperato per portare avanti la Cig sull'Unione politica sulla base di un compromesso tra i Dodici⁸³.

Non il Parlamento, quindi, ma il Consiglio europeo era per De Michelis l'unico soggetto politico democratico chiamato ad occuparsi delle questioni comunitarie.

Proprio quella prospettiva, rappresentava, per l'Intergruppo il «coer du problème»:

L'idée d'établir en Europe un nouveau type de relations parmi des Etats souverains a été partagée dès la fin de la deuxième guerre mondiale, par ceux qui considèrent que le seul modèle efficace et démocratique réside dans le transfert de pouvoirs souverains (limités mais réels) des Etats nationaux aux institutions d'un Etat fédéral, autonomes des institutions nationales; mais aussi par ceux qui proclament leur conviction en faveur d'une coopération politique dans un esprit d'amitié, de confiance et d'égalité (encore d'après la proposition française du Plan Fouchet). Les uns et les autres déclarent leur engagement pour l'union politique de l'Europe; les uns se réclament fidèles aux idéaux fédéralistes réalisés en partie ailleurs, les autres soulignant leur sage empirisme qui les amènent à refuser tout modèle institutionnel pré-établi⁸⁴.

Sulla base di quella ambiguità i Capi di Stato e di governo della Comunità avevano tentato di creare un'unione politica senza, tuttavia, raggiungerlo. Nessun governo, infatti,

⁸¹ È quanto si legge in *Presidio federalista davanti al Parlamento italiano*, in «L'Unità europea», anno XVI-196, giugno 1990, p. 3. Sul punto si veda, inoltre, il documento inviato da P. V. Dastoli a G. Calderisi, D. Novelli e F. Gui (HAEU, Fondo PVD, fasc. 5).

⁸² «L'Italia si impegnerà, nel corso della presidenza, a far sì che prevalga il più possibile, già nei lavori preparatori, un'impostazione sovranazionale. L'Europa federale resta un punto d'arrivo ma il modello comunitario è qualcosa sui generis e anche la politologia deve tenerne conto nell'evocare modelli che non possono essere, quando si parla dell'Europa, troppo schematici [...] Naturalmente, dopo queste modifiche occorreranno poter contare su un elemento politico unificante, che io non vedo che nella definizione del ruolo del Consiglio Europeo. La decisione politica, infatti, non può essere assunta se non dalla somma di coloro che democraticamente rappresentano i soci fondatori, gli elementi costituenti» (Intervista di G. De Michelis a cura di S. Carruba, *Un dovere per la Cee mantenere lo slancio*, in «il Sole 24 ore», 28 giugno 1990).

⁸³ Cfr. M. De Michelis, *le pragmatisme, le fédéralisme et l'union politique*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 3, cit., p. 6.

⁸⁴ *Ibidem*.

era stato capace di proporre, a giudizio dell'Intergruppo, un modello concreto di relazione fra Stati membri in grado di istituire l'Unione europea.

Per risolvere «quell'ambiguità» e rimediare a quel «pragmatisme», ostacoli della volontà europea, l'Intergruppo proponeva, «en se basant les principes fondamentaux des Unions de type fédéral [...] un modèle d'union politique [...] pour doter la construction communautaire du cadre institutionnel et de légitimité»⁸⁵.

Quel modello, in effetti, riprendeva quanto discusso dal Parlamento europeo che, con la stesura dei rapporti Colombo, Duverger, Giscard d'Estaing e Martin aveva espresso la volontà di impegnarsi pienamente nel dibattito in corso sulla futura Europa.

Volti a una complessiva riforma della Comunità in Unione politica, i quattro documenti venivano commentato sulle pagine del *Crocodile*, dove i componenti dell'Intergruppo, assolvendo alla loro funzione di informatori dei cittadini e dei parlamentari, riportavano gli elementi positivi e le criticità di ogni relazione.

Con riferimento, in particolare, a quello sull'unione politica - all'interno del quale l'italiano Colombo aveva confermato come obiettivo principale la stesura di una Costituzione su basi federali (redatta dall'Assemblea europea) - i Coccodrilli evidenziavano alcune criticità in merito al ruolo del Consiglio della futura Unione, alle procedure da applicare per attuare la Costituzione e al mandato costituente al Parlamento⁸⁶.

Altri punti irrisolti venivano evidenziati nel rapporto Martin (relativo alle posizioni del Parlamento europeo sulla Conferenza intergovernativa) e, nello specifico, relativamente alle modalità che avrebbero garantito l'attenzione dei governi sulle opinioni espresse dalla stessa Assemblea di Strasburgo. Una questione cruciale – spiegavano i membri dell'Intergruppo – se si considera che «les résultats du sommet de Dublin montrent qu'il existe une forte tendance au sein du Conseil de limiter la création d'une union politique à quelques réformes institutionnelles mineures et de renforcer les formes de coopération intergouvernementale»⁸⁷. Si trattava, insomma, di definire con più chiarezza la *lien*, cioè il nesso tra il ruolo costituente del Parlamento, la riforma globale del sistema comunitario e la politica dei piccoli passi ancora prevalente in Consiglio.

⁸⁵ Ivi, p. 7.

⁸⁶ «Le rôle du Conseil dans la future Union n'est pas tout à fait clair: deviendra-t-il une sorte de "sénat", c-à-d'un organe législatif représentant les Etats membres, ou bien rester a-t-il une institution principalement intergouvernementale disposant de pouvoirs législatifs et exécutifs, comme c'est actuellement le cas? [...] Enfin, et d'une importance capitale, quelles seront les procédures qui devront être appliquées pour mettre en oeuvre la Constitution? Personne ne tient à ce que ce rapport subisse le même sort que le Projet de Traité Spinelli de 1984, mais le PE n'a toujours pas défini avec précision la façon dont il compte revendiquer et mettre en oeuvre son rôle constituant» (*Parlement européen- Commission institutionnelle*, ivi, p. 2).

⁸⁷ *Ibidem*.

Quanto al documento relativo al principio di sussidiarietà, il francese Giscard d'Estaing aveva sottolineato due approcci possibili: uno più dinamico, che inseriva tale principio all'interno del processo di unificazione europea; l'altro intermedio, che proponeva la stesura di un rigido elenco di competenze condivise tra gli Stati membri e la Comunità. Approccio, quest'ultimo, che d'Estaing sosteneva pur avendo ben presente che il primo sarebbe stato più ambizioso⁸⁸.

A differenza degli altri documenti, il rapporto Duverger, all'interno del quale il francese aveva esaminato il problema della rappresentatività del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e affrontato la questione relativa al termine "Assise", non presentava, a giudizio dei Coccodrilli, elementi da approfondire. Nel testo – spiegavano – venivano stabiliti «deux principes importants»: in primo luogo la «représentation à part égale [...] des parlements nationaux et du PE» e, in secondo luogo, gli obiettivi della "Assise", volta a rafforzare i poteri del Parlamento europeo, il controllo esercitato dalle Assemblee nazionali sui governi e le linee principali della futura Costituzione⁸⁹.

Il Parlamento europeo immaginava, quindi, una forma di collaborazione che avrebbe permesso ai Parlamenti nazionali di partecipare alle riforme della Comunità non solo dopo la ratifica ma anche in corso di elaborazione: un esercizio democratico tra istituzioni che, in forma diversa, si ergevano a legittime rappresentanti della sovranità popolare.

Per incoraggiare la convocazione di una Cig sull'Unione politica con il coinvolgimento dei deputati europei nel processo di riforma, l'Assemblea di Strasburgo rivolgeva, il 14 giugno 1990, un appello ai Capi di Stato e di governo, al presidente della Commissione Delors, nonché ai ministri degli esteri, sottolineando «la necessità della trasformazione della Comunità in un'effettiva Unione europea di tipo federale»⁹⁰.

Sebbene «l'orientamento antidemocratico» emerso a Parknasilla avesse dimostrato l'incapacità dei ministri di dare un contenuto sovranazionale all'idea d'unione politica, vanificando, di fatto, le speranze federaliste suscitate dal primo vertice di Dublino, le decisioni adottate durante il secondo Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 1990 fuggivano le preoccupazioni dei Coccodrilli.

A conclusione dei lavori, infatti, i governi si impegnavano a lavorare, sia pure nel lungo periodo, per una prospettiva federale, decidendo di convocare, il 14 dicembre 1990, una Conferenza intergovernativa per discutere sulla trasformazione della Comunità in Unione politica.

⁸⁸ Cfr. *ivi*, p. 3.

⁸⁹ Cfr. *ibidem*.

⁹⁰ La *Risoluzione sugli orientamenti istituzionali in vista della seconda riunione del Consiglio europeo a Dublino* si legge in GUCE, 16 luglio 1990, C 175, p. 175.

Scongiurate, quindi, decisioni che rischiavano di mettere in crisi il processo di unificazione, le rivendicazioni degli intergruppi, sia quello europeo sia quelli nazionali, si sarebbero principalmente incentrate sul conferimento del mandato costituente al Parlamento e sulla convocazione dell'“Assise”, mobilitando tutte le forze disponibili per la costruzione democratica dell'Europa.

D'altra parte, già nel mese successivo, il Parlamento di Strasburgo adottava, col supporto dell'Intergruppo, le relazioni discusse in seno alla *Cai*, definendo ancora una volta i punti essenziali della riforma istituzionale.

In particolare, in quelle risoluzioni si ribadiva la volontà di procedere verso un'Unione europea di tipo federale, attraverso la stesura di un progetto di Costituzione sulla base del Progetto Spinelli.

Inoltre, l'Assemblea confermava l'esplicita opposizione all'idea di una seconda camera, nominata dai parlamenti nazionali, e sottolineava l'esigenza di dotare l'Unione di un assetto istituzionale composto da un Parlamento dotato di potere legislativo, di bilancio e di ratifica, una Commissione trasformata in un vero e proprio governo e un Consiglio trasformato in Senato⁹¹.

Lo slancio del Parlamento europeo, in realtà, era stato mitigato dalle decisioni dei Dodici che, durante l'ultimo vertice di Dublino, avevano demandato la preparazione della Conferenza ai Ministri degli esteri.

I lavori preparatori, pertanto, si sarebbero basati sulle deliberazioni degli stessi ministri, sui contributi dei governi nazionali e della Commissione. Solo «uno stretto dialogo» era stabilito con l'Assemblea di Strasburgo, sia nella fase preparatoria che in quella della conferenza.

Una decisione che il Parlamento europeo avrebbe considerato come un tentativo di escluderlo dall'azione dei governi per limitare la portata delle riforme⁹².

La *quaestio* non era sfuggita ai Coccodrilli che, sulla *Lettera* del settembre 1990, denunciavano l'assenza di “democraticità” in quel processo.

⁹¹ *Au Parlement européen. La stratégie du Parlement*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 4, settembre 1990, p. 8. Le risoluzioni in questione si leggono in GUCE, 17 settembre 1990, C 231: *Risoluzione sugli orientamenti del Parlamento europeo relativi a un progetto di costituzione per l'Unione europea* (doc. A 3-165/90), pp. 91-97 e *Risoluzione sulla Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell'Unione europea* (doc. A 3-166/90), pp. 97-105; *Risoluzione sul principio di sussidiarietà* (doc. A 3-163/90), pp. 163-165; *Risoluzione sulla preparazione dell'incontro con i parlamenti nazionali sul futuro della Comunità* («Assise») (doc. A 3-162/90), pp. 165-167.

⁹² Cfr. P. Caraffini, *Il dibattito tra i gruppi politici del Parlamento europeo in merito alla Conferenza intergovernativa sull'unione economica monetaria e sull'unione politica e il Trattato di Maastricht*, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide*, cit., p. 62.

In primo luogo, l'Intergruppo avanzava alcune riserve sul comportamento delle diplomazie che, pur di non ledere gli interessi nazionali, avrebbero perorato un sistema poco democratico e scarsamente federale. Un ulteriore timore derivava dalla capacità o volontà dei ministri di coinvolgere i parlamenti nei lavori e nelle trattative per le riforme⁹³. Il mancato coinvolgimento dei deputati e la conseguente assenza di controllo diretto sui lavori per la riforma, infatti, avrebbero determinato la stesura di un documento, a loro giudizio, poco democratico⁹⁴.

Interrogandosi sul punto, l'Intergruppo avanzava, come soluzione ineludibile, il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo. Ciò avrebbe permesso «à tous les parlementaires d'Europe de marquer leurs idées et objection dans l'élaboration de la constitution»⁹⁵. Solo in quel modo «les parlementaires nationaux, au lieu de se trouver face à un document qui "porte" déjà les points sur les "i", seraient confrontés à un document qui leur serait déjà bien connu»⁹⁶.

Simili riflessioni venivano elaborate dagli intergruppi nazionali che, nelle aule parlamentari, chiedevano ai propri governi di far valere come scelta prioritaria l'attribuzione di veri poteri legislativi e di un ruolo costituente per l'Europarlamento.

In Italia, ad esempio, durante il VI governo Andreotti, i partiti della maggioranza (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI) e quello comunista facevano approvare alla Camera, il 3 luglio 1990, una mozione unitaria che avrebbe impegnato la presidenza italiana della CEE a «promuovere soluzioni che non contraddicano e non compromettano la prospettiva dell'Unione europea»⁹⁷.

Si trattava di una richiesta volta a perseguire gli obiettivi indicati dalle Camere e ribaditi dai cittadini italiani con il referendum del 1989, i quali avevano espresso il loro sostegno all'idea di affidare al Parlamento di Strasburgo l'incarico di elaborare una carta costituzionale europea.

⁹³ «[...] les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont confié la responsabilité de négocier ces changements aux diplomaties nationales et à la Commission. Mais, qui serait le principal perdant de la création d'un système démocratique et fédéral? La réponse est bien sûr ces mêmes diplomates et ministres qui vont être responsables de ces négociations. Alors, peut-on vraiment imaginer qu'ils rendront ce système beaucoup plus démocratique? De plus, peut-on vraiment s'attendre à voir les ministres ouvrir les portes des réunions du Conseil afin de permettre un meilleur examen des parlements nationaux, alors que les négociations en elles-mêmes, vont être menées à huis clos et sans influence directe des parlementaires?» (*Le rôle des parlements. Une obligation constitutionnelle*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 4, cit., p. 5).

⁹⁴ «Que va-t-il se passer à la fin de ces négociations? Chaque parlement national sera, sans doute, placé devant le fait accompli, un texte qu'on lui demandera d'approuver dans les meilleurs délais, et que tout parlementaire sera incapable de changer. Où s'en est donc allée la démocratie?»: *ibidem*.

⁹⁵ La citazione è tratta da *Le rôle des parlements. Le mandat constituant*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 4, cit., p. 5.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Risoluzione Napolitano, Calderisi, Andreis, Marri, Cicciomessere, Andreani, Becchi* 6-00131: Ap, Cd, X Legislatura, Assemblea, 3 luglio 1990, pp. 62864-62866.

«Riuscirà l'Italia a superare la dicotomia tra le dichiarazioni di fede europeista e i passi concreti verso l'Europa?» L'interrogativo apparso su *Italia Oggi* non era, del resto, privo di fondamenta⁹⁸.

Basti guardare il confronto che si sviluppava alla Camera sulla mozione citata, durante la seduta del 3 luglio 1990, quando il comunista Napolitano denunciava «l'insufficiente chiarezza e determinazione»⁹⁹ del governo su alcuni punti essenziali come la trasformazione della Comunità in Unione di tipo federale, sollevando una lucida polemica contro De Michelis.

La vicenda, ricordata anche tra le pagine del *Crocodile*, riguardava le posizioni espresse dal ministro socialista che, deludendo le aspettative dei federalisti, aveva abbandonato l'idea di perseguire l'esito del referendum in nome di un «réalisme confédéraliste»¹⁰⁰.

Anche il governo, del resto, continuava a mantenere un atteggiamento incerto. A ricordarlo ero stato lo stesso Napolitano che, in quell'intervento, aveva incalzato l'esecutivo sulle posizioni che intendeva sostenere: quelle manifestate dal Parlamento italiano o quelle di «un modesto e ambiguo compromesso»¹⁰¹.

Una simile preoccupazione emergeva nelle parole che il federalista Livius riportava sulle pagine del *Crocodile*:

Face à ce mur de silence, on commençait à s'interroger : quelle sera la position du Gouvernement italien vis-à-vis de la réforme des Traités? [...] Si on ne peut pas avoir confiance dans le fédéralisme italien, suite au mandat donné par le référendum, en quoi peut-on avoir confiance?¹⁰².

Di certo, affermava Livius, «comme le disait Spinelli, Rome doit éviter la “tentation confédérale”»¹⁰³.

Con più vigore la questione veniva ripresa nella *Declaration by the Federalist Intergroups* consegnata al Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e allo stesso ministro De Michelis.

Nel documento, i deputati denunciavano l'assenza di un'adeguata risposta da parte dei governi nazionali della CEE di fronte alle richieste del Parlamento e sottolineavano come le posizioni assunte fino ad allora nei lavori preparatori della Cig sull'unione

⁹⁸ Cfr. E. Fazzino, *L'obiettivo è l'Europa federale*, in «ItaliaOggi», mercoledì 4 luglio 1990, p. 2.

⁹⁹ Ap, Cd, X Legislatura, Assemblea, seduta del 3 luglio 1990, pp. 62841-62842.

¹⁰⁰ Sulla posizione del ministro Gianni De Michelis si veda *La Présidence italienne*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 4, cit., p. 4.

¹⁰¹ Ap, Cd, X Legislatura, Assemblea, seduta del 3 luglio 1990, pp. 62841-62842.

¹⁰² *La Présidence italienne*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 4, cit., p. 4.

¹⁰³ *Ibidem*.

politica tendessero solo a rafforzare il ruolo degli organi intergovernativi a detrimento delle istituzioni sovranazionali.

Rivolgendosi al Presidente in carica del Consiglio della CEE, gli intergruppi denunciavano il mancato utilizzo dei risultati del referendum e degli orientamenti del Parlamento italiano come base per un'iniziativa politica comunitaria. Pertanto, invitavano il governo di Roma a inserire nel calendario del Consiglio europeo del 27 ottobre 1990 l'esame delle proposte presentate dal PE e la richiesta allo stesso di preparare un rapporto sull'Unione europea in vista della Cig di dicembre¹⁰⁴.

La questione costituente e l'urgenza di convocare l'"Assise" venivano ribadite e supportate anche dall'intergruppo belga che, il 13 luglio 1990, faceva adottare in Senato una risoluzione, impegnando il proprio governo ad adoperarsi per un'evoluzione democratica della Comunità.

In particolare, su iniziativa di Ludo Dierickx, il Senato avrebbe espresso il proprio sostegno alla proposta del Parlamento italiano, offrendosi di organizzarne un'ulteriore Assise l'anno successivo a Bruxelles.

Nello stesso documento, l'intergruppo avrebbe sottolineato la necessità di una strategia comune e condivisa tra tutti i parlamenti nazionali per la trasformazione della CEE in un'Unione europea a carattere federale¹⁰⁵.

L'effettiva convocazione della Conferenza avrebbe avuto luogo solo due mesi dopo, quando i presidenti dei Parlamenti della Comunità, riuniti a Roma il 20 settembre 1990, accoglievano l'invito, a più riprese rivolto dall'Assemblea di Strasburgo, di organizzare un incontro di deputati europei e nazionali nel corso del quale sarebbero stati discussi i problemi sull'avvenire del Continente.

La Conferenza era stata fissata per il novembre del 1990, prima del vertice europeo che si sarebbe tenuto a Roma tra il 14 e 15 dicembre dello stesso anno. La scelta di quella data avrebbe aumentato l'entusiasmo dei deputati delle Assemblee che riponevano in quell'incontro la speranza di orientare, con le loro riflessioni, le decisioni dei Capi di Stato e di governo. Le Assise parlamentari erano, del resto, l'occasione per fare il punto della situazione in vista dei lavori che avrebbero avviato le Cig.

La *Conferenza straordinaria dei Parlamenti della CEE* era stata fortemente sostenuta, oltre che dall'Assemblea europea, dai presidenti della Camera e del Senato, Nilde Iotti e Giovanni Spadolini, che, nei discorsi pronunciati in apertura dei lavori,

¹⁰⁴ *Declaration by the Federalist Intergroups*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 5, October 1990, p. 8. Il documento è riprodotto in *Appendice*, pp. 382-383 (Documento n. 17).

¹⁰⁵ *Au Parlement belge*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 4, cit., p. 9.

avevano sottolineavano «l'importanza di assumere una iniziativa capace di attirare l'attenzione dei Capi di Stato e di governo e delle forze politiche sull'esigenza di dare una investitura democratica alle istituzioni comunitarie»¹⁰⁶.

In particolare, la comunista Iotti dichiarava l'urgenza di rafforzare le istituzioni sovranazionali che, «di fronte alla crisi del Golfo e delle vicende dell'89», avrebbero dovuto agire come «un soggetto forte sulla scena internazionale» fornendo «il massimo contributo a nuovi equilibri mondiali»¹⁰⁷.

Quanto ai temi di discussione, i presidenti concordavano sulla questione relativa all'avvenire della Comunità e sulle implicazioni, per la stessa Comunità e gli Stati membri, delle proposte relative all'Unione economica e monetaria e a quella politica, con particolare riferimento al ruolo delle Assemblee nazionali ed europea¹⁰⁸.

Il processo di unificazione politica subiva un'ulteriore svolta con le decisioni adottate a Roma il 27 e 28 ottobre 1990¹⁰⁹, quando i Dodici ribadivano la volontà di trasformare la Comunità in Unione europea attraverso «un iter progressivo, graduale e pragmaticamente gestito».

Concordando su tali decisioni, nell'articolo *Does democracy exist in the Community?*, i federalisti chiedevano ai leader nazionali di affiancare a quell'atteggiamento pragmatico «three unambiguous decisions»:

the first act of the Intergovernmental Conference on political union should be to make a formal decision that the Community will become a European Union on federal lines, following a timetable laid down, and following clearly laid out steps and working practices; the process of transformation should develop

¹⁰⁶ La citazione è tratta da *Convocate le Assise per novembre*, in «L'Unità europea», anno XV-199, settembre 1990, p. 9.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Il numero delle rappresentanze veniva stabilito a 258 partecipanti composti per 2/3 da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, 1/3 dai membri del PE.

¹⁰⁹ In particolare, nelle parti relative alla Conferenza sull'Unione politica, il Consiglio europeo aveva confermato «la volontà di trasformare gradualmente la Comunità in un'Unione europea, sviluppandone la dimensione politica, rafforzandone la capacità d'azione ed estendendone la competenza ad altri settori complementari dell'integrazione economica, essenziali per la convergenza e coesione sociale. L'Unione europea costituirà il risultato di un processo graduale convenuto congiuntamente dagli Stati membri; essa si svilupperà nel rispetto delle identità nazionali e del principio di sussidiarietà, che consente di distinguere ciò che rientra nelle competenze dell'Unione e ciò che deve restare di competenza nazionale. Conformemente alla tradizione democratica di tutti gli Stati membri e per conferire maggiore legittimità democratica all'Unione è necessario che, parallelamente all'evoluzione della Comunità verso l'Unione europea, si realizzi lo sviluppo del ruolo del Parlamento europeo in materia legislativa e di controllo sull'attività dell'Unione, che, insieme con il ruolo dei Parlamenti nazionali, rafforzerà la legittimità democratica dell'Unione. Questa stessa esigenza sarà consolidata dalla definizione di una cittadinanza europea che verrà ad aggiungersi a quella degli Stati membri e dalla presa in considerazione, secondo opportune modalità, degli interessi specifici delle varie regioni. Parallelamente, si perseguirà il rafforzamento delle altre istituzioni in un quadro equilibrato, sviluppando gli strumenti e le procedure che hanno garantito finora il successo della Comunità» (*Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo – Roma 27 e 28 ottobre 1990*). Il documento è consultabile al seguente link https://www.consilium.europa.eu/media/20552/1990_ottobre_roma_it.pdf.

without any risk of being jeopardised by a small minority of Member States that are not ready to accept all the consequences; the end point of this transition should be the adoption of a European Constitution, and this should be voted upon by the people's representatives.

In the Community the consultation needed for in this third point could be arranged on the one hand by using the national parliaments and on the other hand by using the EP. National parliaments, as the expression of Europe's diversity, should prepare national positions in collaboration with their governments ("upstream") and should undertake the ratification of the definitive project ("downstream"). The European Parliament, as the expression of Europe's unity, should be chosen as the only Community institution capable of elaborating the definitive constitution for national ratification¹¹⁰.

Idee che, tuttavia, non venivano recepite né nelle conclusioni del Consiglio europeo di Roma né nelle riunioni preparatorie dei ministri degli Esteri.

Al contrario, alcuni documenti elaborati per la Conferenza dei parlamenti della Comunità lasciavano intendere una certa corrispondenza con le posizioni dei federalisti e in particolare, sui temi relativi alla cooperazione e solidarietà tra parlamentari come espressione della sovranità popolare¹¹¹.

Per tali ragioni, i Coccodrilli rivolgevano grande attenzione alla preparazione dell'"Assise".

Come ricordato sulle pagine de *L'Unità europea*, l'organizzazione sarebbe stata piuttosto complessa, tra le esitazioni dell'Assemblea di Strasburgo, quella dei Parlamenti nazionali e lo scetticismo di alcuni governi.

Dalla scelta del nome al rapporto numerico tra parlamentari nazionali ed europei ai regolamenti procedurali, le diverse questioni avrebbero animato il dibattito fin tanto che la soluzione veniva raggiunta attraverso una serie di accordi che, tuttavia, avrebbe suscitato una forte preoccupazione tra i Coccodrilli, i quali temevano di veder seriamente compromesse le aspettative sull'"Assise".

È quanto si legge nel quinto numero della *Lettera* in cui l'Intergruppo affrontava la questione fornendo soluzioni alternative.

Riprendendo la questione del rapporto tra Parlamenti nazionali ed europeo, i Coccodrilli temevano che la Conferenza venissero intese come «un campo di battaglia tra parlamentari» una «less than wise poormen's war, aimed at deciding who will be "losing"»

¹¹⁰ *Does democracy exist in the Community?* in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 6, November 1990, p. 3.

¹¹¹ *Ibidem*.

or “gaining” powers in the new EC»¹¹². Il rischio derivava proprio da coloro che prospettavano di risolvere il deficit democratico in campo puramente nazionale¹¹³.

Un ulteriore problema riguardava l’ipotetica “rivalità” tra l’Assemblea europea e i presidenti dei dodici Parlamenti che, durante la riunione, avevano dichiarato di voler svolgere un ruolo attivo nell’organizzazione delle Assise e nelle relative decisioni da adottare: «Some of them – sottolineava l’Intergruppo – seemed to feel the Ep was a potential rival»¹¹⁴.

Anche gli obiettivi fissati – quelli decisi durante la riunione del 20 settembre 1990 e quelli adottati dal Parlamento europeo – presentavano, a giudizio dei Coccodrilli, una forte contraddizione.

La risoluzione approvata dall’Assemblea di Strasburgo il 12 luglio 1990 aveva previsto, infatti, che l’“Assise” discutessero su come ridurre il deficit democratico nella Ce e definissero le linee generali dell’Unione europea. Un dibattito principalmente basato su un testo/progetto di costituzione redatto dal Parlamento.

La proposta dei presidenti, invece, non aveva previsto alcun testo preparatorio (o progetto di costituzione) e intendeva concentrare la discussione sulle implicazioni che le proposte concernenti l’Unione economica-monetaria avrebbero avuto sui parlamenti.

Eppure, ciò che i Coccodrilli temevano maggiormente era una “svalutazione” dei contenuti e del significato politico di quell’ “Assise”.

Da una parte, «the nationalistic conservatives – as much on the left as on the right – have already united their forces with nazionali bureaucracies to try to block what need to be achieved (the creation of a political Union) and the block what has already been agreed upon by most (monetary union)»¹¹⁵. Un pericolo che avrebbe comportato la stesura di un secondo Atto Unico Europeo privo, tuttavia, di ambizione.

Dall’altra, l’assenza di un chiaro e ben definito programma incrementava il timore che quella Conferenza si trasformasse in un «simple talking shop»:

The Assises only result rhetoric, gone will be the hope that democracy forces can lay down the future structure of Europe, or that they can mandate the EP

¹¹² *Rendez-vous in Rome. The Assises as a battle ground?* in «Crocodile. Lettre aux Parlements d’Europe», n. 5, October 1990, p. 6. «La maggior parte dei deputati nazionali erano allora inclini a considerare i deputati europei come rivali che cercavano di togliere loro nuove prerogative, dopo quelle di cui già erano stati privati dai trattati comunitari. Via via, dopo i contatti preliminari, tutti si sono resi conto che i poteri tolti ai Parlamenti degli Stati non venivano trasferiti al Parlamento europeo, ma alla Commissione di Bruxelles per l’iniziativa e al Consiglio dei ministri della Comunità» (M. Duverger, *Gli Stati Generali dell’Europa*, in «Il Corriere della Sera», 27 novembre 19, p. 1).

¹¹³ Sul punto si veda M. Duverger, *No to a third Chamber!*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d’Europe», n. 5, cit., p. 6.

¹¹⁴ *Rendez-vous in Rome. The Assises as a battle ground?*, cit., p. 6.

¹¹⁵ La citazione è tratta da *Europe’s talking shop? The conservatism remains*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d’Europe», n. 5, cit., p. 2.

to write a constitution. All will be lost in the midst of compromise and hot air¹¹⁶.

Per evitare quel rischio, e «non cadere nella trappola di conferenze diplomatiche e tecnocratiche», l'Intergruppo invitava tutti i deputati federalisti a partecipare a un incontro, fissato a Roma il 27 novembre 1990, per coordinare le posizioni, definire una struttura di lavoro comune e proponeva la creazione di una forza politica apartitica (*The Interparliamentary European Federalist League*) in vista della Conferenza dei Parlamenti.

«Esprimere una volontà politica chiara e comune» era, infatti, l'obiettivo e l'invito che i tre presidenti degli intergruppi (Victor Arbeola Muru, Diego Novelli e Ludo Dierickx) rivolgevano ai colleghi deputati, sostenendo «the need for democratic accountability»:

The final resolution should take account of what is good for us all, and not what is good for particular national interests or governments or political forces. The citizens of Europe want peace, neighbourly solidarity, the freedom of movement and the consequent abolition of frontiers, monetary union, common minimum standards for social rules, an effective environmental policy, common principles as regards electoral rights in Europe. The Assises ought to promote a consensus that is drawn on these basic tenets¹¹⁷.

Su quelle basi, i Coccodrilli intendevano persuadere i governi e ribadire la necessità di un mandato costituente al PE per la costruzione di un'Europa *multilingue*, *multiculturale*, *multinazionale*, in grado di fornire una risposta democratica e strutturata alle sfide globali:

Everyone must understand that it is unacceptable for legislative powers and democratic accountability to be taken from national parliaments just so as to transfer these powers to a group of twelve ministers who meet in secret session, completely beyond the control of parliamentary forces, and thus far from public opinion, from the opposition, and from all criticism. 340 million citizens, should not be ruled by such a Byzantine form of government. It is easier for Europe's inhabitants to understand that their future in a European Union on federal lines should be decided by elected politicians than it is for them to accept the work of technocrats and diplomats who present ministers with an almost completed document to which parliaments are simply supposed to say yes. It is for this reason that the EP should receive a constituent mandate. The citizens of Europe will also understand that Europe has an important role to play as an example to the world. Europe can show that multinational democracy (federalism) can work in a way which was not true for multinational dictatorship (soviet communism), and Europe will show that it is possible to find together the truths and common values in an open democratic debate that stretches across linguistic divides. If Europe proves

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ V. M. Arbeola Muru, D. Novelli, L. Dierickx, *Dear Colleagues*, ivi, p. 3.

incapable of giving such a lead, in being an example of a multilingual, multicultural, multinational federated democracy, there will little hope left for a world which gets smaller every day, and which is menaced by over-population and numerous other destructive elements. When faced with global threats that the world needs a structured democratic reply, based on supranational institutions, today through Europe, tomorrow through those of the United Nations¹¹⁸.

Quelle rivendicazioni avrebbero costituito il *leitmotiv* dell'Intergruppo in occasione della prima Conferenza sull'Avvenire dell'Europa.

«Speak for the people!» suggeriva la presidente Cassanmagnago Cerretti, sollecitando i colleghi dei Parlamenti ad assumere un ruolo decisivo per definire il futuro dell'Europa.

Un invito che la deputata riportava nel sesto numero del *Crocodile* allo scopo di precisare i termini della campagna politica su cui l'azione dell'Intergruppo si incentrava:

This campaign establishes as its centre point the demand for a Europea Constitution, written by a constituent assembly wich reinforces the democratic nature of the Community in giving the EP, and in permetting a more effective participation of national parliaments in the formulation of national position on Community affairs¹¹⁹.

Qual era, quindi, l'obiettivo da raggiungere alla vigilia dell'«Assise»?

Certamente la costruzione di un ampio consenso in grado di colmare le tradizionali spaccature politiche: «in inuting all elected politicians in support of framework for action, we can build a federal model that is accepted by almost everyone»¹²⁰.

Si poneva, in questa prospettiva, la risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 1990 con cui i deputati esprimevano parere favorevole alla convocazione della Cig. Ciò a condizione che il Consiglio considerasse i documenti elaborati dall'Assemblea alla stregua di quelli preparati dalla Commissione e che i risultati della Cig fossero sottoposti al PE, al fine di raggiungere un compromesso sulle proposte definitive¹²¹.

Il 27 novembre 1990, com'è noto, si aprivano a Roma i lavori della prima Conferenza dei Parlamenti della Comunità.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ M. L. Cassanmagnago Cerretti (Mep, President of the Federalist Intergroup of the EP), *Speak for the people!* in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 6, novembre 1990 – Assises “special”, p. 1.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Cfr. Caraffini, *Il dibattito*, cit., p. 64.

Significativa era stata, soprattutto, la “disposizione” dei deputati che, dopo un acceso dibattito e su iniziativa del socialista francese Fabius, venivano raggruppati non più per nazione¹²² – com’era stato stabilito dagli organizzatori – ma per famiglie politiche¹²³.

Ciò – scrivevano gli autori de *L’Unità europea* commentandone i fatti dell’“Assise” – avrebbe mutato radicalmente l’intera prospettiva del dibattito: «Alla logica della contrapposizione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali si è sostituita quella del confronto politico che raggruppava trasversalmente esponenti nazionali ed europei, polarizzando il dibattito sulle scelte politiche europee»¹²⁴.

Dal dibattito, principalmente focalizzato sui poteri da assegnare al Parlamento europeo nel quadro dell’Unione, sarebbero emerse profonde divisioni all’interno delle singole famiglie politiche e, in particolare, nell’area socialista dove i deputati francesi e in parte spagnoli si erano allineati su posizioni prettamente nazionaliste rispetto alle scelte dell’intero gruppo.

Solo dopo la valutazione di 222 emendamenti, sulla base dei quali il documento iniziale era stato in parte modificato, la risoluzione veniva adottata con 150 voti favorevoli, 26 astenuti e 13 contrari¹²⁵.

Dalle dichiarazioni finali dell’“Assise”, all’interno delle quali erano state accolte numerose rivendicazioni del Parlamento europeo e buona parte delle istanze federaliste sarebbero emersi alcuni dati rilevanti: innanzitutto era finalmente caduta la diffidenza che separava Parlamento europeo e Parlamenti nazionali ma era soprattutto emersa la volontà di tutte le Assemblee di procedere verso una riforma democratica delle istituzioni europee¹²⁶.

Su quelle riflessioni prendeva avvio, nel mese successivo, il nuovo vertice dei Capi di Stato e di governo, per discutere i documenti sulla Cig riguardanti l’unione politica messa a punto dai ministri degli esteri.

A partire dal potenziamento del ruolo politico, legislativo e di controllo dell’Assemblea europea - uno dei punti più controversi della discussione - i Dodici intendevano precisare le direttive di negoziato. In esse, i leader avevano stabilito l’analisi di misure volte a riconoscere nello sviluppo della Comunità un ruolo ai Parlamenti

¹²² Il Parlamento europeo era stato considerato come una nazione a sé stante.

¹²³ T. Bréhier, *Les parlementaires de la CEE ne siègent pas par délégations nationales*, in «Le Monde», 29 novembre 1990; M. Duverger, *Les deux Parlements*, in «Le Monde», 29 novembre 1990. Una copia dei documenti si trova in HAEU, Fondo PVD, fasc. 6.

¹²⁴ *Alle Assise di Roma ha vinto il federalismo*, in «L’Unità europea», anno XVII-202, dicembre 1990, p. 10.

¹²⁵ Il documento relativo alla dichiarazione finale della Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea è riprodotto in *Appendice*, pp. 383-387 (Documento n. 18).

¹²⁶ *Ibidem*.

nazionali e, tra gli obiettivi generali, fissato uno studio per rafforzare e rendere più incisive le istituzioni, le procedure decisionali nonché la possibilità di estendere il ruolo dell'Unione nel campo della sicurezza e della difesa.

Altre direttive riguardavano la cittadinanza europea, l'estensione delle competenze comunitarie nei settori della dimensione sociale, dell'ambiente, della salute, della ricerca, degli affari interni e della giustizia, nonché del ruolo del Consiglio europeo e il potenziamento della Commissione.

Con i vertici di Roma e con l'avvio, il 15 dicembre 1990, delle due Conferenze intergovernative, tutti i problemi della costruzione europea venivano finalmente portati in discussione.

Eppure era emersa una profonda differenza tra le direttive sull'UEM, dotata di un progetto credibile e di un calendario ben preciso da sviluppare, e quelle relative all'unione politica, su cui molte questioni restavano aperte.

Sui temi della legittimità democratica, della cittadinanza europea, dei diritti civili e sociali e, più in generale, sulla questione di un rafforzamento del quadro istituzionale europeo, si registrava, infatti, l'assenza di una prospettiva chiara e concreta che i governi intendevano perseguire.

A tal proposito, il segretario nazionale del MFE, Giovanni Vigo, annotava su *L'Unità europea* del dicembre 1990 alcune riflessioni, sottolineando che

Non si sa pensare con chiarezza l'Unione politica perché, allo stato dei fatti, non esiste ancora un numero sufficiente di Stati disposti a trasferire i poteri supremi in materia di difesa. E nella misura in cui, anche inconsapevolmente, si è ancora prigionieri di una concezione giacobina e napoleonica dello stato, ciò impedisce persino di capire che si può democratizzare la Comunità ancor prima che essa abbia raggiunto la pienezza dei poteri in materia di difesa. Alla base di queste incertezze, non c'è soltanto il desiderio dei governi di arroccarsi nella difesa dei loro poteri sempre più inconsistenti; c'è una vera e propria incapacità di comprendere che cosa rappresenta già oggi la Comunità e lungo quali vie bisogna procedere per accelerare il suo sviluppo¹²⁷.

L'assenza di un percorso chiaro verso la costituzione europea emersa nelle decisioni del vertice di Roma veniva ribadita nell'articolo *The conclusion of the Presidency: what do they mean?*, pubblicato sul *Crocodile* nel gennaio del 1991.

¹²⁷ G. Vigo, *L'Europa di fronte al nodo costituzionale*, in «L'Unità europea», anno XVII-202, dicembre 1990, p. 2.

Esaminando le conclusioni di quell'incontro, il deputato Rudolf Luster sottolineava gli elementi deludenti emersi agli occhi di chi «has spent a long time fighting for greater democracy in the EC»¹²⁸.

In particolare, l'esponente del PPE evidenziava la vaghezza con cui si era trattata la questione della codecisione legislativa, una delle maggiori richieste del PE, e l'approssimazione con cui si era definita, senza tuttavia sancirne l'obbligatorietà, la conferma da parte dell'Assemblea della nomina del Presidente della Commissione.

Quanto alle limitate competenze in materia di politica estera e di sicurezza che venivano destinate al PE, Luster sosteneva che, proprio per la fondamentale importanza che quei temi investivano, occorresse un decisivo controllo parlamentare. Al contrario «as if members of the European Council wanted to stress the fact that the EP has to be kept away from this kind of issue, it is stated that the Council will be the “single centre of decision-making»¹²⁹

Anche sul tema “efficienza dell'Unione”, il deputato tedesco notava l'assenza di un chiaro coinvolgimento del Parlamento mentre era stato delineato il ruolo chiave del Consiglio sulle grandi questioni comunitarie. Decisioni che Luster identificava come il tentativo di rafforzare le posizioni del Consiglio piuttosto che quelle dell'Assemblea di Strasburgo.

Dopo l'avvio delle Cig, in effetti, ciò che si prospettava era ben lontano da un sistema istituzionale di tipo federale.

Lo avrebbero ricordato il deputato Marcellino Oreja Aguirre in occasione della seduta dell'Assemblea a Strasburgo del 23 gennaio 1991¹³⁰ e il vicepresidente del Gruppo socialista Josep Verde i Aldea, che sottolineava l'inadeguatezza di una politica dei piccoli passi a fronte di una situazione che, invece, richiedeva scelte più coraggiose¹³¹.

Un giudizio altrettanto negativo giungeva anche dall'esponente del Freie Demokratische Partei, Rüdiger von Wechmar, che, denunciando l'assenza di chiarezza da

¹²⁸ R. Luster, *The conclusion of the Presidency: what do they mean?*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 1, January 1991, p. 3.

¹²⁹ Così Luster: «The main request of the European Parliament, the right to legislative co-decision, is only vaguely mentioned by saying that such a development could “be taken into consideration”. The approval by the Parliament of the President of the Commission is no longer considered obligatory, and the Parliament is reduced to simple participation in the “designation” of the Commission President. The competence of the Parliament regarding the foreign and security policy which has to be strengthened is limited to the minimum. And yet it is exactly because this matter is particularly sensitive that it is important to have parliamentary control. As if the members of the European Council wanted to stress the fact that the EP has to be kept away from this kind of issue, it is stated that the Council will be the “single centre of decision making”. The Parliament then proceeds to receive the ha'pennies from the rich, as the Kings of Europe agree to “fair proceedings to listen to and inform the European Parliament”» (*Ibidem*).

¹³⁰ GUCE, n. 3-398, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1990-1991). Resoconto integrale delle sedute dal 21 al 25 gennaio 1991, pp. 137-138.

¹³¹ Ivi, pp. 132-133, 141.

parte del Consiglio europeo nelle direttive per l'unione politica, si chiedeva quale cittadino sarebbe stato disposto a eleggere un'Assemblea priva di potere decisionale e controllo democratico¹³².

La crisi del Golfo, scoppiata il 2 agosto 1990 dopo l'invasione ad opera di Saddam Hussein del vicino Stato del Kuwait, avrebbe spinto alcuni deputati europei a sostenere con forza la causa federale. È il caso, ad esempio, del belga François-Xavier de Donnea che chiedeva un'Europa federale in grado di parlare all'unisono, soprattutto all'ONU, alla CSCE e alla NATO, con una propria politica estera e un'unica forza militare¹³³.

Diametralmente opposte erano, invece, le opinioni dei francesi Francis Wurtz, François Musso e Jean-Claude Martinez, esponenti rispettivamente del Gruppo dell'Alleanza democratica europea, della Coalizione delle sinistre e del Front National.

Secondo quanto riporta Paolo Caraffini, i tre deputati erano contrari all'ipotesi federalista giacché il primo riteneva che le istituzioni europee fossero prive di una legittimità solida per operare una così ampia estensione di sovranità, Musso giudicava quell'esercizio un attacco alla sovranità nazionale e criticava la «prospettiva di un'Europa della Difesa infeudata agli Stati Uniti», mentre Martinez, con un atteggiamento ancora più polemico, dichiarava che il federalismo era fallito ovunque¹³⁴.

L'apparente ottimismo che aveva accompagnato l'apertura delle Cig era stato criticato anche dai Coccodrilli.

Nell'articolo *The European Alternative*, pubblicato sulla *Lettera* del 1991, l'Intergruppo, infatti, denunciava l'apparente bluff che aveva accompagnato l'inizio della Conferenza intergovernativa sull'unione politica, data l'assenza di una vera prospettiva federale.

«The good ship EC» che aveva «salpato l'ancora» verso «her final destination of federal union» si era, di fatto, bloccata con l'inasprirsi del conflitto in Medio Oriente, quando gli Stati membri «seem more preoccupied with abandoning ship rather than sailing anywhere with it»¹³⁵.

Una pungente metafora che i Coccodrilli utilizzavano per evidenziare l'assenza di una soluzione immediata e comune degli Stati della CE di fronte alla crisi in Medio Oriente: «Instead of raising the flag of Community solidarity, each country went off on its own path, with its own plans for peace or action»¹³⁶.

¹³² Ivi, pp. 128-129.

¹³³ Ivi, p. 134.

¹³⁴ Caraffini, *Il dibattito*, cit., pp. 65-66.

¹³⁵ *The European Alternative*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 1, January 1991, p. 1.

¹³⁶ Ivi, p. 2.

Eppure – scrivevano sarcasticamente – «the Intergovernmental Conferences would have begun well»¹³⁷.

Ma, l'inadeguatezza della risposta europea alle sfide globali non era l'unica critica sollevata dall'Intergruppo.

L'invasione del Kuwait e le conseguenti ripercussioni della crisi nel Golfo sull'attività comunitaria rendevano incerti e confusi i lavori preparatori della Cig sull'unione politica che, data la situazione, non potevano che concentrarsi sul tema della politica estera, della sicurezza e della difesa comune¹³⁸.

Di fronte a tale confusione, l'Intergruppo indicava quale ipotetico metodo da seguire quello adottato per la creazione del mercato unico: stabilire cioè e precisare all'inizio dei lavori una serie di scadenze, di tappe, che avrebbero dovuto impegnare ancora una volta la Comunità a introdurre nuove riforme verso l'unione politica.

Un processo che, secondo la proposta dei federalisti, includeva la stesura di una carta costituzionale europea, chiaramente redatta dall'Assemblea di Strasburgo¹³⁹.

Accanto alle questioni di politica estera e strettamente legato ad esse, il dibattito si incentrava sulle riflessioni istituzionali.

I governi si dividevano sui temi della legittimità democratica e del potere di codecisione del Parlamento europeo, sul funzionamento delle istituzioni comunitarie, sul ruolo della Commissione, nonché sul principio di sussidiarietà e sul rapporto fra Europa e Regioni.

Su tali basi, quindi, le delegazioni nazionali si impegnavano nella stesura di proposte e *memorandum* su cittadinanza europea, finanze, controllo, politica industriale, turismo, coesione, integrazione sociale, cooperazione con i paesi in via di sviluppo, salute, nonché cultura, ambiente e sviluppo tecnologico.

Anche l'Intergruppo forniva il proprio contributo e, sulla *Lettera*, tornava a tracciare i caratteri di un futuro governo europeo.

A partire dal quesito *What do we mean when we talk of European Governement?* i Coccodrilli descrivevano gli elementi di un esecutivo europeo in grado di giudicare «ciò che è il miglior interesse dell'Europa nel suo insieme»¹⁴⁰.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Al centro del dibattito, spiegavano, i *Coccodrilli*, vi erano le proposte franco-tedesca, olandese, italiana, della Commissione oltre che le idee diffuse da singole personalità (Brandt, Genscher, De Michelis, Delors) sul ruolo della Comunità europea sulla scena internazionale ed in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite e della CSCE, (*Oltre il Grande Mercato. I cantieri della nuova architettura europea*, in «Crocodyle. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, p. 2).

¹³⁹ *The European Alternative*, cit., p. 2.

¹⁴⁰ «the best interest of Europe as a whole». La citazione è tratta da *Understanding European Government*, in «Crocodyle. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 1, January 1991, p. 6.

Un esercizio che imponeva una «certa distanza rispetto agli Stati membri»¹⁴¹ e una «base legittima per gli indirizzi politici da proporre»¹⁴² e che, quindi, non poteva essere svolto dal Consiglio europeo, giacché non indipendente e privo di legittimità paneuropea: non indipendente perché legato a interessi nazionali; privo di legittimità perché, anche se democraticamente scelto, l'assenza di un'opposizione europea lo rendeva oggetto di «policy inactisvim»¹⁴³, cioè non responsabile.

Di fronte alle proposte poco ambiziose emerse dai lavori preparatori della Cig, i Coccodrilli, tuttavia, optavano per una soluzione più realistica e di compromesso.

Respingendo l'ipotesi del rafforzamento del Consiglio europeo e, in linea con quanto sostenuto dagli Stati membri sulla nomina da parte del PE del Presidente della Commissione, i deputati federalisti proponevano che i mandati delle due istituzioni (Parlamento e Commissione) fossero esattamente coincidenti, e che il Presidente della Commissione fosse scelto tra i deputati eletti del PE.

Due soluzioni non radicali, che avrebbero contribuito a trasformare, per tappe intermedie, la Commissione in un vero governo europeo¹⁴⁴.

Del resto, l'Intergruppo affermava che

Any Commission President elected under such a system would have the democratic mandate of having just been elected in the European Parliament elections, no doubt on the basis of a party platform that proposes specific policy lines for development. People would therefore start to regard the European elections as the choice of a European President, and would start to get used to the idea of European Government¹⁴⁵.

Sull'urgenza di scegliere fra nazionalismo e federalismo e sulla possibilità di realizzare una vera unione politica riflettevano, sui numeri successivi del *Crocodile*, la presidente di turno dell'Intergruppo federalista e il militante Livius.

Portatrice di principi solidali, la federazione europea avrebbe rappresentato per la francese Claire Joanny lo strumento capace di contribuire efficacemente alla promozione e al mantenimento della pace. Di fronte a quella che veniva definita l'inesistenza

¹⁴¹ «certain distance vis-à-vis the Member States»: *ibidem*.

¹⁴² «legitimate basis for the policy directions that it proposes»: *ibidem*.

¹⁴³ «In terms of independence it is obvious why politicians holding national office cannot afford to take a purely European rather than national view of things. But the argument on democratic legitimacy is often less clearly understood. After all each Member of the European Council has a democratic mandate to be there, do they not? Yes, but in every country, there is also a democratic opposition also elected. In any national system of parliamentary government such an elected government will face criticism from this opposition. The European Council however has no "European opposition". This banal fact shows the fundamental problem. Nobody in the European Council can be held responsible before the European electorate for government policy failure and lack of policy initiative» (*ibidem*).

¹⁴⁴ *Understanding European Government. A way forward*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 1, January 1991, p. 7.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

dell'Europa e la sua incapacità di trovare una soluzione giusta e globale ai fatti accaduti in Medio Oriente, la federazione europea avrebbe permesso «l'unificazione politica dell'umanità e la solidarietà tra i popoli rispettando le loro autonomie e garantendo le loro libertà». Per tali ragioni, Joanny affermava a nome dell'Intergruppo:

Noi ci attendiamo che la Conferenza intergovernativa sull'unione politica sappia profittare della lezione della crisi e ne deduca l'impossibilità per la Comunità di agire sulla scena internazionale fino a quando essa non abbandonerà le attuali procedure intergovernative [...] è venuto il momento che gli europei, coscienti delle loro responsabilità, si impegnino con decisione per la costruzione della Federazione europea, esempio concreto che potrebbe rappresentare un nuovo modello pacifico e realista per sviluppi federativi analoghi in Medio Oriente in Unione Sovietica e in altre Regioni del Mondo¹⁴⁶.

La necessità di offrire un aiuto adeguato alla *perestrojka* di Gorbaciov e la convinzione che fosse necessario creare pace nel e con il Medio Oriente attraverso un'effettiva unità politica, erano i temi centrali dell'articolo di Livius dal titolo *Per una nuova fase dell'azione federalista in Europa*.

Lo squilibrio mondiale postulava, a giudizio del militante federalista italiano, la creazione tra i Dodici di un'entità politica autonoma in grado di stabilire con gli USA un rapporto di partnership e contribuire con essi e con gli altri paesi «alla realizzazione di una struttura comune di direzione politica». Un obiettivo, una finalità federale, peraltro, già affermata nelle dichiarazioni dell'«Assise» dai deputati delle Assemblee elette¹⁴⁷.

Le numerose dichiarazioni a favore della trasformazione della Comunità in un'effettiva Unione europea e la stessa vocazione federale della Comunità tanto auspicata dall'Intergruppo non venivano, tuttavia, recepite dai governi.

Le prime preoccupazioni erano emerse in occasione di un incontro organizzato, dal 15 al 18 marzo 1991 dall'Intergruppo sul tema dei rapporti tra parlamenti nazionali ed europee durante il quale i componenti dello stesso Intergruppo avevano deciso di rivolgersi alle Camere belghe per organizzare un'ulteriore Conferenza a Bruxelles. Un'iniziativa estremamente opportuna per associare i Parlamenti d'Europa al processo di discussione che si stava svolgendo all'interno delle Cig secondo il tradizionale metodo intergovernativo.

¹⁴⁶ C. Joanny, *La federazione europea: esempio per un mondo solidale*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, p. 11.

¹⁴⁷ Cfr. Livius, *Per una nuova fase dell'azione federalista in Europa*, ivi, pp. 11-12.

«È pura e semplice illusione – annotava Mario Albertini – che l’Europa politica possa nascere senza un testo costituzionale elaborato dai rappresentanti del popolo europeo e che possa essere governata senza che sia il popolo stesso a scegliere il governo»¹⁴⁸.

Occorre, infatti, ricordare che l’Intergruppo chiedeva ai rappresentanti dei governi in seno alla Cig di non redigere un progetto di Unione ma di formulare una proposta circa il mandato costituente al PE, suggerendo ai parlamenti nazionali di rifiutare la ratifica di un Trattato sull’Unione europea senza che questo fosse discusso e approvato dall’Assemblea di Strasburgo.

Ma i timori maggiori confluivano nel progetto elaborato e presentato dalla presidenza lussemburghese nell’aprile del 1991.

La proposta riprendeva il problema della struttura dell’Unione basata, nel nuovo progetto di Trattato, su tre pilastri: le Comunità esistenti (CECA, CEE, EURATOM conglobate in un’unica Comunità), le politiche di sicurezza e di difesa e le cooperazioni. Tre forme di unificazione cui sarebbero corrisposti poteri diversi per le istituzioni, secondo la logica politico-istituzionale che le ispirava: federale per le Comunità esistenti, confederale per la politica estera e intergovernativa per le altre cooperazioni.

La prima reazione giungeva dalla Commissione europea che tornava a rilanciare la questione della struttura istituzionale unica dell’Unione, poiché giudicata la più adeguata a garantire il suo avvenire politico¹⁴⁹.

Dal canto proprio, il Parlamento europeo, e in particolare i deputati dell’Intergruppo, esprimeva un giudizio contrario alla proposta, come testimoniano le dichiarazioni della deputata Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti che criticava l’impostazione confederale riservata alla politica estera. Competenza che, a suo giudizio, andava posta sotto il controllo democratico del Parlamento¹⁵⁰.

¹⁴⁸ M. Albertini, *Mandato costituente subito moneta europea entro il 1994*, in «L’Unità europea», anno XVIII-206, aprile 1991, p. 2.

¹⁴⁹ Cfr. Olivi, Santaniello, *Storia dell’Integrazione*, cit., p. 180. Sul punto si veda quanto riportato sul *Crocodile* del 1991: «En s’appuyant, par contre, sur la nouvelle réalité de la vie internationale, la Commission - soutenue dans cette démarche par les gouvernements allemand, belge, espagnol, grec, néerlandais et, avec des réticences dûes aux positions ambiguës du ministre De Michelis rappelle la nécessité de politiques communes cohérentes et elle conclut que la future Union doit englober la politique étrangère et la défense, l’UEM et la Communauté en faisant sien l’acquis communautaire. Cette démarche reprend intégralement une des dispositions fondamentales du projet Spinelli: “L’Union fait sien l’acquis communautaire” (art. 7, par. 1). En choisissant la notion la plus large d’acquis communautaire, le projet Spinelli intègre le système monétaire et la coopération politique dans le cadre de l’Union et étend les compétences des institutions de celle-ci à ces deux domaines, qui pourront ainsi bénéficier du dynamisme et de l’efficacité du nouveau système mis en place par la création de l’Union» (*Unicité et cohérence de l’Union politique*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d’Europe», giugno-luglio 1991, p. 4).

¹⁵⁰ GUCE, n. 3-304, Discussioni del Parlamento europeo, Sessione 1991-1992, Resoconto integrale delle sedute dal 15 al 19 aprile 1991, p. 152.

Più eloquente era la critica mossa da Biagio De Giovanni che vedeva in quella proposta una «vera e propria frantumazione del sistema istituzionale»¹⁵¹.

Lo stesso Intergruppo denunciava, sulle pagine del *Crocodile*, la limitatezza di un disegno che appariva impari rispetto alla sfida posta all'inizio della Cig.

Occorreva, innanzitutto, una revisione sostanziale delle posizioni dei governi su una struttura costituzionale adeguata come quando, ai tempi della CED, l'Italia aveva preteso e ottenuto che l'esercito europeo fosse associato a una vera Comunità politica.

Come elaborare, quindi, quella struttura costituzionale?

Ancora una volta l'esempio proveniva dall'esperienza degli anni Cinquanta quando «it turned out that the federale question could only be aswered by an ad-hoc assembly, composed of members of the Assembly of the Coal and Steel Community and a delegation from the Parliamentary Assembly of the Council of Europe». Un processo democratico per dar forma a un'Unione i cui principi – scrivevano – «should be an “increase of the welfare of the citizens of the Community” and a “strengthening of Europe as a force of peace and stability in the world»¹⁵².

Un disegno ben lontano dal compromesso che il presidente del Consiglio della CE in carica, Jacques Poos, aveva proposto in vista del vertice di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991, integrando ai tre pilastri «una prospettiva “integrazionista”» con un espresso riferimento a un «processo graduale che avrebbe condotto a una Unione a vocazione federale»¹⁵³.

Tuttavia, i Coccodrilli ritenevano del tutto inadeguate tali modifiche che mantenevano intatte le competenze degli Stati membri nelle aree che avrebbero riguardato il futuro della costruzione d'Europa.

Non solo per l'architettura dei tre pilastri, cui i federalisti contrapponevano l'unicità di un'Unione e di un Trattato, ma anche per l'assenza di iniziative volte a ridurre il deficit democratico, per il tentativo di rafforzare il solo potere del Consiglio, per la mancanza di un ruolo definito del Parlamento nella nomina del Presidente della Commissione, nonché per l'ambiguità di un diritto di iniziativa in materia estera e di sicurezza affidato al Consiglio, l'Intergruppo reputava quel compromesso un rischio di «fragmentation of the current E.C. institutions and the return to intergovernmental structures of cooperation»¹⁵⁴.

¹⁵¹ Ivi, pp. 139-140.

¹⁵² *The federal perspective of European integration*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», giugno-luglio 1991, p. 3.

¹⁵³ La citazione è tratta da Olivi, Santaniello, *Storia dell'Integrazione*, cit., p. 180.

¹⁵⁴ *The Mr. Poos compromise: the risk of the EC fragmentation remain*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», giugno-luglio 1991, p. 4.

Anche durante il dibattito in aula, le opinioni convergevano sul fatto che dai lavori della Cig fosse emerso un rafforzamento del ruolo del Consiglio cui però non era corrisposta una definizione del potere di codecisione del Parlamento europeo che, invece, avrebbe limitato il problema del deficit democratico.

Nella seduta del 12 giugno 1991, Emilio Colombo evidenziava i meriti e i limiti di quel progetto, criticando in particolare la giustapposizione di tre Comunità, l'intrecciarsi di procedure intergovernative e sovranazionali, senza che vi fosse una chiarezza di azione¹⁵⁵. Osservazioni più severe venivano svolte da Maurice Duverger che denunciava la creazione di una Comunità "autocratica" dove i tecnocratici sarebbero stati liberi dal controllo del Parlamento. Egli, infatti, sosteneva l'urgenza di definire una codecisione integrale tra Consiglio e PE¹⁵⁶.

Per dare voce a quanto espresso, in vista del vertice europeo di Lussemburgo, i deputati federalisti indirizzavano ai Capi di Stato e di governo un nuovo appello in cui si affermava che l'Unione politica, economica e monetaria dovesse sostituirsi alle Comunità europee, al sistema monetario e alla cooperazione intergovernativa, dando vita a un unico sistema istituzionale.

Una riforma che doveva, innanzitutto, affrontare il problema del deficit democratico da cui poteva generarsi uno «squilibrio sia negli Stati membri che nella Comunità». Una strada che andava perseguita senza ambiguità attribuendo al Parlamento europeo il potere emanare le leggi europee, di nominare la Commissione e di prendere parte alle procedure di revisione costituzionale.

Nell'appello, l'Intergruppo suggeriva anche la prassi del voto a maggioranza per il Consiglio dei ministri e la trasformazione della Commissione in un vero governo europeo. Quanto all'elemento rappresentativo per le Regioni, si chiedeva la creazione di un Comitato consultivo, sul modello del Consiglio economico e sociale.

Ribadendo la critica alle proposte avanzate dalla presidenza, considerate un passo indietro rispetto processo di integrazione, i deputati chiedevano ai Dodici di pronunciare - in occasione del vertice di giugno - una dichiarazione solenne a favore della realizzazione della Federazione europea sulla base di un calendario preciso e vincolante iscritto nel successivo Trattato di Unione politica e di sottoscrivere, nella medesima dichiarazione, la volontà di affidare al Parlamento europeo della IV legislatura il mandato di elaborare una carta costituzionale.

¹⁵⁵ GUCE, n. 3-406, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1990-1991), Resoconto integrale delle sedute dall' 11 al 15 giugno 1990, p. 180.

¹⁵⁶ Ivi, p. 189.

Rivolgendosi, infine, ai parlamenti nazionali, l'Intergruppo li invitava a rifiutare l'evoluzione intergovernativa espressa dalla presidenza lussemburghese e di assumere posizioni contrarie agli emendamenti proposti fino a quando il Parlamento europeo non li avrebbe accettati¹⁵⁷.

Alla vigilia della riunione di Lussemburgo, però, le prime reazioni critiche, come quella del Regno Unito, anticipavano l'atteggiamento che gli Stati avrebbero assunto il giorno successivo. L'unico accordo raggiunto, infatti, si registrava sulla proposta tedesca in materia di politica di immigrazione e di asilo politico.

Con il cambio di presidenza, che dal 1° luglio 1991 veniva assunta dall'Olanda, iniziava l'ultima fase dei lavori delle Cig.

Pur avendo presentato un nuovo progetto di trattato, all'interno del quale il governo olandese aveva previsto l'unificazione di tutte le competenze comunitarie e della cooperazione politica nell'ambito della CEE, nonché una politica di sicurezza complementare a quella della NATO (che avrebbe ridimensionato la difesa europea), la proposta del Lussemburgo restava alla base delle discussioni.

Basti guardare il confronto nell'emiclo di Strasburgo, dove i deputati tornavano a pronunciarsi sul semestre di presidenza precedente, evidenziando l'azione di freno che quest'ultima aveva esercitato rispetto alle richieste del Parlamento.

Così si era espressa, il 9 luglio 1991, la deputata dell'Intergruppo Maria Adelaide Aglietta che, insieme al comunista De Giovanni, affermava con forza l'urgenza di giungere a un sistema istituzionale "unico", fondato su un "unico" trattato.

Malgrado le critiche, i negoziati sarebbero ripresi proprio a partire dalla proposta lussemburghese, giacché il testo olandese era stato accolto senza grande entusiasmo dai principali paesi, tra cui l'Italia.

In occasione di un discorso pronunciato alla fine di settembre ad Atene¹⁵⁸, il Presidente del PE, Barón Crespo, criticava i contenuti della proposta olandese e, in particolare, l'attribuzione all'Assemblea «di un potere legislativo solo negativo». Una contraddizione – sottolineava – «se si pensa che la Comunità è, in realtà una federazione in formazione»¹⁵⁹.

¹⁵⁷ *Appel de l'Intergruppe fédéraliste au Conseil Européen de Luxembourg*, in HAEU, Fondo PVD, fasc. 33. Il testo si legge in *Appendice*, p. 388 (Documento n. 19).

¹⁵⁸ Durante il discorso, il presidente del PE si era sarcasticamente interrogato sulla possibilità che al successivo Consiglio europeo egli avrebbe dovuto dedicare il suo intervento al mantenimento del Parlamento come istituzione comunitaria.

¹⁵⁹ *Critiche di Barón Crespo al documento olandese sull'unione politica*, in «L'Unità europea», anno XVIII-210/211, agosto-settembre 1991, p. 12.

Anche la Commissione istituzionale, riunita sotto la presidenza di Marcelino Oreja Aguirre, assumeva, secondo quanto riportato su *Agence Europe*, un atteggiamento critico, elaborando un documento con cui si chiedeva alla Commissione e, indirettamente, al Consiglio, se concordassero sulle procedure decisionali proposte¹⁶⁰.

Lo stesso Parlamento europeo avrebbe adottato una risoluzione in cui esprimeva un giudizio negativo sul progetto olandese¹⁶¹.

Nella seduta del 20 novembre 1991, infatti, alcuni deputati tra cui il socialista Jean Pierre Cot, esprimevano forti criticità su quel progetto che non avrebbe riformato in maniera efficiente la Comunità e avrebbe aumentato il deficit democratico¹⁶².

Un commento piuttosto severo al quale facevano seguito le parole del collega Horst Langes, il quale definiva la proposta olandese «un balzo indietro», uno «svuotamento dei Trattati di Roma»¹⁶³. A pochi mesi alla conclusione dei lavori, anche l'Intergruppo manifestava il proprio sgomento sulle pagine del *Crocodile*, ribadendo la volontà di dire no a una riforma insoddisfacente:

Dès le premier rapport des Ministres à Parknasilla tout le monde put comprendre qu'une négociation de cette ampleur, conduite sous la contrainte de l'unanimité, dépassait les capacités de la méthode diplomatique. Submergés par la guerre du Golfe et par la crise yougoslave, les Ministres des Affaires Etrangères et leurs représentants ont chargé la table des négociations de milliers de pages, mais les positions sur les thèmes les plus controversés (légitimité démocratique, rôle de la Commission, structure du traité, politique de sécurité et de défense, cohésion économique et sociale) n'ont pas changé. Le Parlement européen, certains parlements nationaux, les familles politiques européennes, la Confédération Européenne des Syndicats ont souligné maintes fois leur volonté de dire "non" à une réforme insatisfaisante, mais tout le monde semble convaincu qu'après Maastricht les gouvernements nationaux réussiront à amadouer ces "intransigeants"¹⁶⁴.

“Intransigenti” che, al contrario, l'Intergruppo invitava a «d'assortir ce “non” avec deux propositions»:

que le Conseil européen charge la Commission - gardienne des Traités et de l'intérêt communautaire - de rédiger un projet de traité instituant l'Union politique, économique et monétaire, conformément aux orientations décidées par le Conseil européen de Rome et à la déclaration des Assises, en vue de son adoption par les gouvernements nationaux; que la Conférence des Parlements de la Communauté (Assises) soit convoquée à nouveau en vue d'examiner les questions liées à la vocation fédérale de la Communauté et de

¹⁶⁰ *Il P.E. critica il documento olandese*, in «Agence Europe», 27 settembre 1991.

¹⁶¹ La risoluzione si legge in GUCE, 25 novembre 1991, C 305, p. 110.

¹⁶² Cfr. Caraffini, *Il dibattito*, cit., p. 70.

¹⁶³ Cfr. GUCE, n. 3-411, *Discussioni del Parlamento europeo* (Sessione 1991-1992). Resoconto integrale delle sedute dal 18 al 22 novembre 1991, p. 170.

¹⁶⁴ *Non!*, in «Crocodile.Lettre aux Parlements d'Europe», ottobre 1991, p. 2.

définir les éléments fondamentaux d'un projet de Constitution sur l'Union européenne, qui devra être finalisé par le Parlement européen¹⁶⁵.

Anche il MFE, che nel mese precedente aveva lanciato una *Campagna per un'Europa democratica capace di agire* (sottoscritta da numerosi deputati di Strasburgo), ricordava «a scadenza immediata l'alternativa fissata nel *Manifesto di Ventotene*: o il progresso con la democrazia europea, o il regresso se i popoli e i partiti resteranno prigionieri delle sovranità nazionali»¹⁶⁶.

La conclusione delle Conferenze intergovernative sull'UEM e sull'unione politica erano fissate per l'ultimo vertice europeo del 1991 a Maastricht.

In un clima teso e influenzato dalla recessione economica e dall'acuirsi della crisi in Jugoslavia, che rendeva l'Europa, ancora una volta, fragile e incapace di soluzioni incisive e comuni, i negoziati sulle riforme istituzionali perdevano di interesse tra le classi politiche dei Dodici. Nel frattempo, la presidenza olandese proponeva un ulteriore progetto all'interno del quale si abbandonava l'idea di una struttura unica del sistema istituzionale e veniva proposta la formula dell'*opting out*, una facoltà cioè che avrebbe consentito agli Stati membri di sottrarsi a determinati obblighi in alcune materie¹⁶⁷. Un aspetto, quest'ultimo, che Bino Olivi ha definito estremamente nocivo per la CEE¹⁶⁸.

3. Maastricht dopo Maastricht: delusioni e prospettive

Alla vigilia dei negoziati di Maastricht, il progetto d'insieme seguiva la via «dell'accettabilità»¹⁶⁹, ridimensionando le aspirazioni fondamentali che avevano caratterizzato l'avvio della Cig sull'unione politica.

Il profilarsi di un clima di «psychoses nationales» avrebbe influito sui futuri destini della Comunità: trincerandosi dietro principi di sovranità nazionale, il Regno Unito bloccava ogni proposta per l'evoluzione politica. Un insuccesso imputabile non solo alla consueta posizione inglese, ma anche alla «frileuse» Francia, che aveva preferito un «intergouvernementalisme modéré à une Communauté forte où se verraient dileur ses propres intérêts nationaux»¹⁷⁰, e all'Olanda, che, condizionata dai problemi di politica

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ La citazione è tratta da *La storia non aspetta l'Europa* (Discorso del presidente M. Albertini al Comitato Centrale del MFE svoltosi a Roma il 26 ottobre 1991), in «L'Unità europea», anno XVIII-212, ottobre 1991, p. 3.

¹⁶⁷ Olivi, Santaniello, *Storia dell'Integrazione*, cit., p. 185.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Cfr. *Les psychoses nationales*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», novembre 1991, p. 18.

interna e dalla difficile situazione in Jugoslavia, aveva affrontato l'aspetto politico della conferenza con scarsa lucidità.

«Se demande – scriveva Barón Crespo sul *Crocodile* del 1991 – s'il ne s'agit paas d'une marche à reculons»¹⁷¹. Un balzo indietro che poteva correggersi solo attraverso una profonda riforma dei trattati, in particolare con riguardo alle procedure e ai poteri delle istituzioni.

«Dans la perspective d'une démocratisation réelle de l'ensemble du système», Crespo ribadiva le priorità che accompagnavano la logica dell'unione politica: la concezione unitaria del Trattato, *de facto* scomparsa nel nuovo progetto, la legittimità democratica e, quindi, la codecisione che avrebbe posto sullo stesso piano Parlamento e Consiglio nell'esercizio del potere legislativo¹⁷².

Crespo, infatti, evidenziava la totale sfiducia dei negoziatori della Cig nel Parlamento: «il s'agit en fait d'une course de haies visant à établir un système à verrous multiples, dont la logique est l'élimination de l' "adversaire" par arrêt de l'arbitre! Rôle que, bien entendu, s'attribue le Conseil!»¹⁷³.

Criticando la procedura di “pseudo-codecisione” attribuita al Parlamento, egli sosteneva che «la solution est simple: toutes les décisions à caractère législatif doivent être adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, en co-décision réelle avec le PE; tandis que les décisions constitu-tionnelles doivent recueillir l'unanimité, complétée par l'avis conforme du PE. C'est cela la démocratie, c'est cela la clarté, c'est cela l'efficacité»¹⁷⁴.

Un ulteriore punto riguardava, infine, l'investitura della Commissione europea e le idee, già sopra descritte, volte a coinvolgere il Parlamento in quei meccanismi.

Tre i punti centrali che lo spagnolo definiva vitali per l'Assemblea di Strasburgo che, il 21 novembre 1991, confermando l'eventualità di respingere il progetto qualora i contenuti non fossero stati modificati, inviava un messaggio chiaro al Consiglio europeo di Maastricht¹⁷⁵:

Il reste à espérer – scriveva Crespo – que les travaux des conférences intergouvernementales ne seront pas vains dans cette dernière phase cruciale.

¹⁷¹ E. Baron Crespon, *Maastricht: créer l'irréversible*, ivi, p. 3.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Ivi, p. 4.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ «Le Parlement Européen [...] conformément à la Déclaration finale de la Conférence des Parlements de la Communauté du 30 novembre 1990, s'oppose à toute institutionnalisation de Congrès ou Conférence des parlements, qui donnerait une fausse réponse au problème du déficit démocratique et affaiblirait légitimité démocratique au niveau communautaire - et réitère son engagement à renforcer la coopération avec les parlements nationaux sur la base de sa résolution du 10 octobre 1991 (rapport Duverger) sur les relations du Parlement européen avec les parlements nationaux et des propositions élaborées par son Bureau élargi (rapport Cravinho)». La risoluzione del Parlamento europeo veniva riprodotta su «*Crocodile. Lettre au Parlement d'Europe*», novembre 1991, p 12.

Le temps est compté, et l'enjeu est de taille: à l'aube du troisième millénaire, il s'agit finalement de définir les principes et les structures qui permettront à la Communauté de remplir le rôle qui lui revient sur la scène européenne et internationale. Le rendez-vous de Maastricht doit créer l'irréversible. L'Europe de demain est entre les mains des négociateurs. De leurs travaux, dépend la réussite ou la faillite de la construction européenne¹⁷⁶.

Le riflessioni del Presidente Crespo non erano le sole a indicare gli obiettivi che avrebbero dovuto orientare il vertice a Maastricht. Sullo stesso numero, Rita Süßmuth, Laurent Fabius e Charles Ferdinand Nothomb riportavano un *Memorandum pour le Conseil Européen de Maastricht* e Jean Pierre Cot, Christopher Prout, Luigi Colajanni, Jaak Vandemeulebroucke e Maria Adelaide Aglietta esponevano le aspettative delle famiglie politiche su quel vertice.

Nel primo documento i tre affermavano che «la construction européenne ne peut pas être le fruit de la seule concertation diplomatique et gouvernementale, mais les parlements de la Communauté européenne doivent participer pleinement à la définition de ses orientations»¹⁷⁷. Un appello con il quale intendevano richiamare l'attenzione sull'urgenza di trasformare i rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea attraverso una vera costituzione.

«Pochi progressi in termine di democrazia», era il commento che il socialista Cot avanzava sui lavori della Cig, «peu de consultations, pratiquement pas de coopération, jamais de codécision»¹⁷⁸. Anche il termine federalista, inizialmente accettato senza contenuti, poi quasi “ottenuto” ma senza che vi fosse dato un nome, restava in quelle circostanze un semplice eufemismo: «Avant Maastricht – concludeva Cot – il reste beaucoup à faire et peu de temps pour le faire»¹⁷⁹.

Quanto al PPE, esso ribadiva, attraverso le parole di Egon Klepsch, la limitatezza del progetto olandese e l'urgenza di compiere notevoli progressi verso l'Unione europea.

Maastricht – sosteneva Klepsch – «est le dernier “momentum” pour réaliser des progrès considérables quant à renforcement du pouvoir du PE»¹⁸⁰.

Quali poteri? «La codécision pour le PE dans les domaines où le Conseil décide à la majorité qualifiée; codécision pour le PE - et non seulement information - quant à la composition de la Commission et de son président; Pouvoir de ratification pour le PE en cas de révision du Traité»¹⁸¹.

¹⁷⁶ Crespo, *Maastricht: créer*, cit., p. 5.

¹⁷⁷ La citazione è tratta da R. Süßmuth, L. Fabius, C. Ferdinand Nothomb, *Memorandum pour le Conseil Européen de Maastricht*, ivi, p. 6.

¹⁷⁸ J. Pierre Cot, *Maastricht sous le menace du PE*, ivi, p. 7.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ E. Klepsch, *Pour des progrès réels*, *ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

Su posizioni più moderate poggiavano i commenti di Christopher Prout (GDE) che definiva i possibili accordi di Maastricht «une bonne base de compromis est en train d'apparaître dans un grand nombre de domaines controversés»¹⁸².

I giudizi negativi di Luigi Colajanni, presidente della Sinistra unitaria europea, si riferivano, invece, alla «qualité du pouvoir institutionnel et démocratique de l'Union le modèle d'Europe que les gouvernements s'appêtent à réaliser»¹⁸³.

Ciò che si stava profilando in Europa era, a giudizio del piemontese Colajanni, una prevaricazione dell'elemento intergovernativo su quello sovranazionale, a causa dell'architettura di tipo confederale delineata nel documento olandese. Un modello completamente contrario alla struttura che il Parlamento europeo aveva proposto, all'interno del quale prevaleva «un sistema unico, coerente, di tipo federale, con un vero e proprio equilibrio di poteri democratici tra le tre istituzioni»¹⁸⁴.

Sulla partecipazione delle Regioni all'assetto istituzionale e sulla marginale attenzione che ad esso era stato rivolto si soffermava di Jaan Vandemeulebrouke, presidente del Gruppo Arc-en ciel¹⁸⁵.

La ferma contrarietà dei Verdi al progetto olandese era espressa, invece, dall'italiana Maria Adelaide Aglietta che ne evidenziava l'assenza di prospettiva federale.

Non solo l'impegno assunto al Consiglio europeo di Roma era stato «abandonné» ma addirittura «trahi»: «Au seuil du pas promis vers une Union Européenne légitimée démocratiquement, les gouvernements des Etats Membres ont subitement perdu leur courage»¹⁸⁶. Ciò, spiegava Aglietta, avrebbe rappresentato una regressione istituzionale ed anche una minaccia per la stessa sopravvivenza della Comunità¹⁸⁷.

Dopo un lungo e articolato dibattito, il Consiglio europeo di Maastricht dell'11 dicembre 1991 si concludeva con un accordo su tutti gli aspetti più controversi nonostante gli scarsi avanzamenti del Trattato sul piano dell'unione politica. La clausola sancita nell'art. N in cui era previsto un riesame del Trattato fissato per il 1996¹⁸⁸ costituiva, di

¹⁸² C. Prout, *Une occasion extraordinaire*, ivi, p. 8.

¹⁸³ L. Colajanni, *C'est mieux de ne pas décider que de souscrire à un mauvais compromis*, ivi, p. 9.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ «Les régions, qui constituent dans l'Europe d'aujourd'hui un échelon privilégié de démocratie, sont tout simplement ignorées a l'échelle communautaire. Et ceci a un moment oir l'activité législative de la Communauté touche de plus en plus à des matières dont l'exercice, selon la Constitution de plusieurs Etats membres, relève de la compétence des régions. C'est pour combler cette lacune que le Groupe Arc-en-Ciel considère comme tout a fait indispensable la création d'un organe autonome de représentation régionale parmi les institutions de l'Union» (J. Vandemeulebrouke, *Les régions, échelon privilégié de démocratie*, ivi, p. 10).

¹⁸⁶ A. Aglietta, *Non à la ratification du vide démocratique*, ivi, p. 11.

¹⁸⁷ Sul punto si veda, inoltre, *Moins de démocratie à Maastricht*, ivi, p. 19.

¹⁸⁸ L'art. N del Trattato di Maastricht recitava: «Una conferenza dei Rappresentati dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B

fatto, «una dichiarazione di insufficienza e il riconoscimento dello squilibrio tra la parte relativa all'unione politica e quella sull'UEM»¹⁸⁹.

Il testo definitivo firmato dai ministri degli esteri e dell'economie e finanze il 7 febbraio 1992 comprendeva 252 articoli¹⁹⁰ risultanti dalle modifiche dei Trattati CEE, CECA ed EURATOM.

La nuova Unione di Maastricht veniva fondata sui tre “celebri” pilastri: quello comunitario, a carattere federale (costituito da CEE, CECA, EURATOM), e gli altri due relativi alla PESC (politica estera e di sicurezza comune) e alla cooperazione negli affari interni e giudiziari (disposizioni sulla cooperazione in materia di polizia e di giustizia) con tratti prevalentemente intergovernativi¹⁹¹.

Pur presentando alcune significative lacune, il nuovo trattato costituiva l'insieme «degli aspetti dottrinali» dell'integrazione europea fino ad allora emersi.

La nuova Unione avrebbe disposto di un quadro istituzionale unitario alla guida di tutti e tre i pilastri con il Consiglio europeo, «istituzione unica come organo supremo di

delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato per le quali è prevista una revisione». Il Trattato di Maastricht si legge in GUCE n. C 191 del 29 luglio 1992, pp. 1-110.

¹⁸⁹ Olivi, Santaniello, *Storia dell'integrazione*, cit., p. 187.

¹⁹⁰ Il Trattato comprendeva sette Titoli: le disposizioni comuni sull'Unione europea; le disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità economica europea; le disposizioni che modificano il Trattato della CECA; le disposizioni relative alle modifiche del trattato che istituisce l'EURATOM, le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza; le disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni; le disposizioni in materia di procedure e revisioni (P.V. Dastoli, G. Vilella, *La nuova Europa*, il Mulino, Bologna 1992).

¹⁹¹ Oltre all'innovazione certamente più importante, relativa alla creazione dell'UEM, il Trattato prevedeva l'ampliamento di competenze già esistenti e l'introduzione di nuove, come il principio di sussidiarietà, già enunciato nel Progetto Spinelli del 1984 ma introdotto nel nuovo trattato in maniera poco chiara. La distinzione delle competenze esclusive e concorrenti era stata ambigua, tale da generare per tutto il 1992 un ampio dibattito dopo il “no” danese al referendum. Sul piano della PESC, pur al di sotto delle ambizioni che avevano accompagnato le discussioni, il Trattato prevedeva «l'obbligo di coerenza dell'insieme delle azioni dell'Unione nel quadro delle politiche in materia di relazioni estere, di sicurezza, dell'economia e dello sviluppo». E, sulla cooperazione negli affari interni e giudiziari, nell'ambito di materie definite di «interesse comune», le disposizioni miravano a disciplinare le questioni relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte dei cittadini dei paesi terzi, a rafforzare la cooperazione giudiziaria doganale e quella di polizia. Altri due elementi innovativi, insieme a quello dell'UEM, erano rappresentati dalla cittadinanza europea che avrebbe rafforzato i diritti di stabilimento, circolazione e soggiorno dei cittadini dei paesi membri, e dall'istituzione della figura del *Mediatore comunitario*, l'*Ombudsman* cui veniva attribuito il compito di tutelare le persone (fisiche o giuridiche) in caso di una negativa amministrazione delle istituzioni comunitarie; cfr. Olivi, Santaniello, *Storia dell'integrazione*, cit., pp. 188-196; T. Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo SME al Trattato di Maastricht*, Torino, Einaudi 1992; A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ucl Press, London 1998; R. Cangelosi, V. Grassi, *Dalle comunità all'unione. Il trattato di Maastricht e la conferenza intergovernativa del 1996*, Franco Angeli, Milano, 1996; K. Dyson, K. Featherstone, *The road to Maastricht*, Oxford University Press Londra-New York, 1999; A. Pierucci, *Trattato di Maastricht*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, cit.; A. Varsori, *La storiografia sulla genesi del trattato di Maastricht*, in «Istituta. Rivista di Storia delle Istituzioni Europee e Internazionali», n. 2/2022.

impulso e decisione» e, anche se con procedure e poteri differenti, le altre istituzioni comunitarie, Parlamento, Consiglio e Commissione.

Ben al di sotto delle ambizioni, le disposizioni relative alle istituzioni non avrebbero contribuito a colmare il deficit democratico e a definire poteri più specifici sia per il Parlamento sia per la Commissione cui i federalisti desideravano assegnare il ruolo di organo esecutivo dell'Unione.

«La nebulosa “Unione di Maastricht”» (così l'aveva definita l'Intergruppo) non comportava, quindi, un'adesione di principio «in favore della vocazione federale».

Dalla struttura, «un tempio bizantino» gestito da procedure, istituzioni e organi differenti, al «groviglio comunitario» delle competenze, poco chiaro e scarsamente definito, dalla «cittadinanza zoppicante», senza una prospettiva ambiziosa, alla «politica estera della Santa alleanza» sviluppata sul metodo intergovernativo, i Coccodrilli osservavano con occhio critico il testo del nuovo trattato¹⁹².

In particolare, nel saggio sull'*Inefficacia decisionale e deficit democratico*, questi manifestavano le proprie delusioni rispetto ai risultati di Maastricht che non avevano rafforzato l'efficacia decisionale delle istituzioni comunitarie attraverso la regola del voto a maggioranza qualificata del Consiglio e con l'attribuzione del potere esecutivo alla Commissione, né limitato il deficit democratico attraverso l'attribuzione del potere di codecisione legislativa al Parlamento europeo in tutti gli atti approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata¹⁹³.

Eppure, non bisogna negare che il Trattato di Maastricht conferiva all'Assemblea nuove e importanti prerogative: un primo passo, a riguardo, era stato compiuto proprio sul piano legislativo, con la procedura della codecisione attraverso cui il Parlamento esercitava il potere di approvare, insieme al Consiglio, gli atti legislativi comunitari su determinate materie¹⁹⁴. Una procedura ancora non perfettamente paritaria tra le due istituzioni (colmata con il Trattato di Amsterdam del 1997), articolata su tre diverse letture, che avrebbe consentito all'Assemblea di giocare un ruolo più centrale nel processo legislativo.

Un ulteriore aspetto riguardava l'introduzione della facoltà legislativa indiretta del PE con cui i deputati avrebbero invitato la Commissione a presentare una proposta

¹⁹² Sul punto si veda *Avanti piano, quasi indietro. A meno che...*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», gennaio 1992, pp. 3-5.

¹⁹³ *Inefficacia decisionale e deficit democratico*, ivi, p. 5.

¹⁹⁴ I settori riguardavano la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento, il mercato interno, la ricerca, l'ambiente, le reti transeuropee. Settori che sarebbero stati estesi con i Trattati successivi.

legislativa. Competenza già utilizzata in passato che, con il Trattato del 1992, veniva definitivamente formalizzata¹⁹⁵.

Quanto alle procedure di nomina della Commissione, il nuovo testo conferiva al Parlamento un potere di investitura. Esso, infatti, sarebbe stato consultato dai Capi di Stato e di governo al momento della designazione del suo presidente e avrebbe espresso la sua approvazione al Collegio dei Commissari.

Ad esso veniva conferito anche il compito di eleggere la nuova figura del Mediatore europeo e la possibilità di consultazione in merito alla nomina del presidente e dei membri del Comitato esecutivo della futura BCE¹⁹⁶.

Nelle sue valutazioni generali, infatti, il Parlamento di Strasburgo avrebbe espresso, il 7 aprile 1992, un parere favorevole proprio in virtù di quelle nuove prerogative conferitegli a Maastricht¹⁹⁷. Tuttavia, nella stessa risoluzione venivano evidenziati i punti più critici e più carenti relativi al sistema istituzionale, quali la «struttura a pilastri» con la prevalenza dell'elemento intergovernativo, il mantenimento del voto all'unanimità in Consiglio per una ampia serie di procedure decisionali, l'insufficiente grado di coinvolgimento dell'istituzione parlamentare nel processo legislativo e l'assenza di «un'autorità economica democraticamente e adeguatamente legittimata»¹⁹⁸ in contrapposizione a quella della BCE¹⁹⁹.

Carenze per cui l'emiciclo di Strasburgo invitava i parlamenti nazionali a impegnare i rispettivi governi a trovare soluzioni adeguate, in vista della futura Cig, fissata per il 1996.

Eppure, il dato più significativo di quella risoluzione - a firma dei deputati David Martin e Fernand Herman - si riferiva alla volontà del PE di condurre le opportune riforme e, in particolare, di proseguire gli sforzi per giungere a un progetto di Costituzione.

L'Assemblea europea, infatti, indicava quale soluzione adeguata al superamento dei limiti imposti da Maastricht il rafforzamento politico dell'Unione in senso costituzionale.

¹⁹⁵ Cfr. Guerrieri, *Il Parlamento*, relazione presentata in occasione del convegno *Maastricht e le istituzioni europee: a trent'anni dalla nascita della UE*, cit.

¹⁹⁶ Alle nuove competenze si affiancava il rafforzamento dei poteri di controllo del bilancio e un ampliamento nell'ambito delle procedure del «parere conforme» che conferivano all'Assemblea europea il «diritto di veto» su alcune decisioni del Consiglio (cfr. Olivi, Santaniello, *Storia dell'integrazione*, cit., 185).

¹⁹⁷ La risoluzione si legge in GUCE, 18 maggio 1992, C 125, pp. 81-87.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Cfr. Caraffini, *Il dibattito*, cit., p. 74.

Lo stesso Intergruppo, dopo aver illustrato il suo giudizio sugli accordi dell'ultimo vertice dei Dodici, forniva proposte di azione in tal senso senza «rassegnarsi alla presbiopia dei governi»²⁰⁰.

Giacché «costretta a “vivacchiare” all'interno di un sistema istituzionale indebolito»²⁰¹, occorre sanare la «Comunità zoppicante», uscita da Maastricht, attraverso una riforma costituzionale dell'unione prima delle elezioni europee del 1994.

Il metodo era lo stesso. I Coccodrilli, infatti, indicavano quali punti essenziali della riforma la stesura di un progetto costituzionale che avrebbe dovuto comprendere tanto i progressi realizzati a Maastricht quanto le modifiche richieste dall'ampliamento e dal buon funzionamento della Comunità. Un testo che doveva essere elaborato dal Parlamento di Strasburgo in collaborazione con i parlamenti nazionali²⁰².

Commentando i fatti di Maastricht, Emilio Colombo evidenziava l'assenza di coraggio da parte dei governi «di tirare tutte le conseguenze sul piano istituzionale»:

il deficit democratico, che andava nettamente ridimensionato, minaccia di accrescersi, mentre l'efficacia del nuovo sistema non è certamente superiore a quello del sistema comunitario. Si potrebbe affermare che è stato fatto un passo notevole verso l'unione europea ma che ci si è dimenticati di installare un motore adeguato [...] le istituzioni comunitarie e i paesi membri devono arrendersi all'evidenza: il prossimo passo per realizzare una vera Unione europea riguarda l'elaborazione e l'adozione di una costituzione federale, per dare ai paesi e ai cittadini dell'Europa una struttura istituzionale efficace e democratica. In caso contrario, l'edificio rischia di crollare e di disattendere le speranze dei nostri nuovi partner²⁰³.

Affiancare agli obiettivi raggiunti a Maastricht lo sviluppo di istituzioni e procedure decisionali democratiche e controllabili: così annotava Nilde Iotti sul *Crocodile*

²⁰⁰ La citazione è tratta da *Presbiopia dei governi. Un difetto che si può correggere*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», gennaio 1992, p. 5.

²⁰¹ «per effetto di tre fattori il crescente deficit democratico; il diritto di veto degli Stati membri in buona parte delle procedure comunitarie, la prevalenza accordata al metodo intergovernativo» (*La presbiopia dei governi europei*, ivi, p. 1).

²⁰² Sul punto si veda quanto dichiarato anche nel numero successivo del *Crocodile*: «Les fédéralistes européens, réunis au sein de leurs organisations telles que les Intergroupes parlementaires, le CCRE et l'UEF, s'apprentent à proposer un calendrier précis dont les étapes fondamentales seront basées sur le travail préparatoire du PE (septembre 1992-octobre 1993); la prise de position des élus régionaux (Etats généraux du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, octobre 1993), nationaux et européens (Assises parlementaires, novembre 1993); la campagne électorale européenne (printemps 1994); l'attribution par le Conseil européen au Parlement élu en juin 1994 du mandat de finaliser un projet de Constitution de l'Union européenne et, enfin, la convocation d'une Conférence intergouvernementale pour établir d'un commun accord avec le PE - le projet définitif à soumettre aux ratifications nationales. Les débats de ratification seront la première occasion pour les Parlements nationaux d'exprimer leur volonté d'union en donnant leur soutien à cette procédure constituante et démocratique» (*Volonté d'union*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», avril 1992, p. 1).

²⁰³ E. Colombo, *Arrendersi all'evidenza*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», gennaio 1992, p. 2; Per un approfondimento si veda, inoltre, D. Verrastro, E. Vigilante, *L'ultimo dei costituenti*, Laterza, Roma-Bari 2016.

nell'aprile del 1991, esigendo un ruolo centrale per i Parlamenti e un coinvolgimento ampio dell'opinione pubblica²⁰⁴.

Su tali basi, quindi, si sviluppava l'ultima azione dell'Intergruppo federalista della III legislatura del Parlamento europeo.

Per ribadire l'importanza di un lavoro sinergico tra le Assemblee elette, gli eurodeputati federalisti presentavano un emendamento "intergruppo" alla risoluzione sul Trattato di Maastricht, discussa dall'Assemblea europea il 7 aprile 1992²⁰⁵.

Quest'ultimo riprendeva, in particolare, la strategia dell'"Assise" per una costituzione federale, chiedendo esplicitamente che fossero «utilizzate le procedure che prevedono la partecipazione dei parlamenti nazionali» alla preparazione di un progetto di Costituzione.

E, nella stessa occasione, col sostegno di un «patrouille d'irréductibles» di 166 deputati si chiedeva l'anticipazione della Conferenza intergovernativa fissata per il 1996 e la stesura di un vero e proprio calendario costituente²⁰⁶.

Dall'altra parte, la difficile campagna referendaria sul Trattato di Maastricht e la controversa fase delle ratifiche - accompagnata da un'ondata di europessimismo in Danimarca²⁰⁷, Gran Bretagna e Francia - avevano evidenziato l'esigenza di un'accelerazione verso un'unione politica, verso un'Europa più democratica e più trasparente²⁰⁸.

Lo avrebbe affermato l'Intergruppo nella *Declataion après le référendum français* che, sulla base dei risultati emersi da quelle consultazioni, invocava una «réforme globale de la Communauté basé sur une procédure capable de convaincre et de mobiliser les citoyens européens»²⁰⁹.

²⁰⁴ «On ne peut pas accepter que le processus d'intégration européenne entraîne un recul dans le niveau de démocratie atteint dans nos pays. L'accroissement des compétences et des pouvoirs de la Communauté se passe sans que des correspondantes institutions et procédures décisionnelles démocratiques et contrôlables soient créées. L'Union Européenne elle-même ne doit pas être seulement le résultat des accords entre les gouvernements: elle exige qu'un rôle central soit joué par les Parlements et, par leur biais, que les peuples y participent au niveau le plus haut possible. L'élargissement des pouvoirs du Parlement européen et, par conséquent, la croissance de la capacité de contrôle démocratique sur le processus d'intégration est donc un sujet très actuel» (N. Iotti, *Le carrefour de l'Europe*, ivi, p. 3).

²⁰⁵ La risoluzione si legge in GUCE, 18 maggio 1992, C 125, pp. 81-87.

²⁰⁶ Sul punto cfr. *Un calendrier pour la constitution fédérale*, ivi, p. 12.

²⁰⁷ Il primo referendum in Danimarca, indetto il 2 giugno 1992, si concludeva con la vittoria dei no, mentre il secondo referendum, svoltosi il 18 maggio 1993, aveva avuto esito positivo.

²⁰⁸ «Le débat sur le traité de Maastricht et la mince différence entre les "oui" et les "non" ont mis en évidence un fait qui a été souligné par la grande majorité des représentants de deux camps: les citoyens veulent une Europe plus transparente et plus démocratique, qui leur soit proche, c.à.d. qui soit en mesure de prendre en charge leurs intérêt concrets» (*La démocratie d'abord!*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», settembre 1992, p. 1). Sul punto si veda, inoltre, U. Irmer, *L'Europe des citoyens*, ivi, p. 7.

²⁰⁹ *Declaration adoptée par l'Inter groupe fédéraliste du Parlement européen après le référendum français* (Bruxelles, le 22 septembre 1992, p. 3): ivi p. 3. Il testo si legge in *Appendice*, p. 389 (Documento n. 20).

Appellandosi ai governi e ai parlamenti nazionali, i Coccodrilli chiedevano di convocare, nel 1993, una nuova Conferenza dei Parlamenti, volta a definire un calendario per la «démocratisation» delle istituzioni e per esaminare un «projet de Constitution élaboré»²¹⁰ dal Parlamento europeo. Richieste che l'Intergruppo rivolgeva anche al presidente della Commissione Delors e al Consiglio europeo in vista dell'incontro del 16 ottobre 1992, per chiarire le future tappe del processo di integrazione.

Le iniziative degli “avanguardisti” venivano subito recepite dalla Commissione istituzionale del Parlamento strasburghese che, il 23 settembre 1992, chiedeva al presidente Egon Klepser di convocare una riunione straordinaria dell'Assemblea prima del vertice di Birmingham²¹¹.

Grazie al supporto dell'Intergruppo (e, in particolare, dei deputati De Giovanni, Martin, Aglietta, Boissière, Spencer²¹²), il Parlamento europeo si riuniva in sessione straordinaria, proponendo un preciso piano strategico per rendere l'Europa più “trasparente”.

Secondo quanto enunciato nella risoluzione finale²¹³, l'Europa “democratica” poteva raggiungersi attraverso la creazione di un Parlamento «réellement bi-caméral» (con potere di codecisione), nonché attraverso il controllo delle Assemblee nazionali sui loro governi e dell'Assemblea europea sulla Commissione²¹⁴. Si trattava di elementi posti a corollario dell'obiettivo più importante rappresentato dall'avvio di una fase costituente per un'Europa democratica, peraltro evidenziato nell'emendamento del francese Jean Lous Bourlanges (PPE)²¹⁵.

L'idea di dotare la Comunità di una Costituzione era stata pressoché condivisa dalle maggiori famiglie politiche del PE, dai Liberali e dal PPE, ad eccezione del Gruppo socialista che, “sull'emendamento costituente”, si era divisi²¹⁶.

Lungi dall'essere accettata da diplomatici e governi, la vocazione federale espressa dal Parlamento europeo si contrapponeva alla volontà dei Dodici che, a Birmingham, si

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ L'informazione è tratta da *La Commissione istituzionale del P.E. chiede la convocazione di una riunione straordinaria dell'Assemblea*, in «L'Unità europea», anno XVIII-222/223, agosto-settembre 1992, p. 9.

²¹² I cinque avevano presentato una lettera per la convocazione straordinaria che veniva subito sottoscritta da più di cento deputati. È quanto si legge in *Les députés fédéralistes à l'œuvre*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», Octobre 1992, p. 6.

²¹³ La risoluzione finale era frutto di un compromesso tra alcune proposte avanzate dagli esponenti del PPE, del GUE, dei Socialisti e dei Liberali e un documento elaborato da quaranta federalisti: sul punto cfr. *Les députés fédéralistes à l'œuvre*, *ibidem*.

²¹⁴ Cfr. *Le brouillard de Birmingham*, *ivi*, p. 2.

²¹⁵ L'emendamento confermava la volontà del PE di elaborare un progetto di Costituzione: cfr. *Les députés fédéralistes à l'œuvre*, *cit.*

²¹⁶ L'informazione è tratta da *Pour une Constitution fédérale Européenne*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», Janvier 1993, pp. 4-5.

dichiaravano desiderosi di «renforcer leur tutelle sur l'Europe communautaire travers l'impuissance de la Commission européenne et la réduction des compétences communautaires par une application arbitraire du principe subsidiarité»²¹⁷.

Ancora una volta, perseguendo l'obiettivo federale, l'azione dell'Intergruppo avrebbe affiancato i lavori della *Cai* sul progetto di costituzione elaborato da Marcelino Oreja, succeduto a Colombo nell'incarico di relatore.

Nel timore che quel tentativo costituzionale fosse nuovamente accantonato dai governi, più interessati ad accelerare l'allargamento dell'Unione senza una vera riforma istituzionale²¹⁸, i deputati dell'Intergruppo promuovevano la convocazione di un "Assise" Interparlamentare federalista sulla base di un nuovo manifesto politico.

Essi scrivevano che la costituzione avrebbe dovuto avere il carattere federale, cioè «doit avoir un caractère fédéral», cioè dovrà essere dotée d'un pouvoir direct sur le citoyens et le citoyens doivent participer à sa formation, selon des procédures démocratiques»²¹⁹.

Ribadendo quanto espresso negli anni precedenti, essi sostenevano la validità di un modello federalista in grado di «respecter la souveraineté des Etats nationaux», in tutte le questioni nazionali ma di «transférer à un gouvernement fédéral la souveraineté dans les domaines de la politique étrangère, de la politique économique et de la protection des droits de l'Homme»²²⁰.

Alla base della nuova costituzione, elaborata attraverso un metodo "non diplomatico", i federalisti indicavano una serie di prerogative e di principi secondo cui l'Unione avrebbe garantito e promosso lo sviluppo e il rispetto delle libertà democratiche, la solidarietà, la giustizia nel mondo, lo sviluppo armonioso del sistema economico e sociale, lavorando con e per la costruzione della pace²²¹.

²¹⁷ *Ibidem*. La risoluzione del Parlamento europeo e la dichiarazione adottata dai Dodici a Birmingham si leggono *ivi*, pp. 4-5.

²¹⁸ A riguardo si veda *Porquoi et comment réviser la "constitution" européenne*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», Janvier -Fevrier, 1993, pp. 1-2.

²¹⁹ *Pour une Constitution Fédérale Européenne*, *ivi*, p. 4.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ «L'Union est formée entre les pays européens qui en acceptent ses fondements constitutionnels et qui décident d'y adhérer irréversiblement; l'Union est formée de pays démocratiques, qui s'engagent à garantir et à développer le respect des libertés démocratiques et à promouvoir la solidarité et la justice dans le monde; l'Union contribue à la lutte contre le chômage et au développement économique soutenable: l'action des États membres, sans une vision d'ensemble, est inefficace et risque de provoquer des nouveaux nationalismes; L'Union contribue au développement harmonieux du système économique et social au niveau mondial: elle assure la protection et la sauvegarde de l'environnement; l'Union contribue au développement d'une économie mondiale ouverte et stable dans les secteurs commercial et monétaire; l'Union contribue à la construction et au maintien de la paix dans le monde: elle garantit que les européens puissent décider leur propre politique de sécurité et de défense» (*Pour une Constitution Fédérale Européenne*, *ivi*, p. 5).

La costituzione europea era necessaria – affermavano – «parce que il faut exiger que l'Union européenne soit basée sur un projet global, simple et cohérent et non pas sur un projet fragmentaire, ambigu et contradictoire comme le Traité de Maastricht [...] Le moment est venu de faire un choix clair en faveur de l'Union européenne sur base fédérale. Le moment est venu de convoquer des Assises interparlementaires fédéralistes»²²².

Non ci è dato sapere se l'incontro, auspicato in quel *Manifesto*, fissato per il 2 e 3 luglio 1993, a Bruxelles, si sia affettivamente tenuto: né il *Crocodile* – strumento di comunicazione privilegiato dall'Intergruppo - né le carte private di Pier Virgilio Dastoli, lo documentano.

Certo è, invece, che l'Intergruppo abbia mantenuto vivo il dibattito costituzionale informando il lettore sugli sviluppi dei lavori e delle strategie studiate dalla *Cai* per la Costituzione europea.

In particolare, nella *Lettera* del marzo-aprile 1993, i Coccodrilli riportavano alcuni estratti del documento sulla strategia per costituzionalizzare l'Europa, presentato alla *Cai* da Marcelino Oreje Aguirre.

In risposta alla mancata chiarezza e semplicità che aveva caratterizzato il Trattato di Maastricht, il Parlamento europeo avrebbe dovuto consegnare agli Stati membri e ai cittadini europei un «document qui puisse indiquer clairement la direction qui doit prendre la construction européenne»²²³, cioè un testo ambizioso, frutto di un ampio dibattito sui grandi temi da affrontare, all'interno del quale i deputati proponevano un quadro costituzionale che «permettrait de continuer le processus de l'Union». Un quadro chiaro, garante dei diritti dei cittadini e di un sistema istituzionale efficace e «capable de mener à bien les tâches qui lui sont confiées»²²⁴. Riconosciuto come elemento centrale il “progresso europeo”, il problema principale da risolvere era, secondo Oreja, l'adozione del testo da parte degli Stati membri.

Nella relazione, infatti, lo spagnolo aveva individuato tre percorsi alternativi grazie ai quali il testo di Costituzione elaborato dal Parlamento poteva essere discusso e adottato o attraverso una negoziazione diretta con gli Stati membri o attraverso un lavoro su più livelli tra Assemblee nazionali ed europea²²⁵.

²²² *Ibidem*. Il testo si legge in *Appendice*, pp. 390-391 (Documento n. 21).

²²³ *Les trois chemins de la constitution européenne*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», mars-avril 1993, p. 15.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ «Le PE pourrait préparer un texte de Constitution; le soumettre ensuite à une Conférence interinstitutionnelle comprenant le PE lui-même, la Commission, les États membres réunis au sein du Conseil. Ensuite, le texte serait proposé à la ratification des États membres. Cette solution permet une négociation directe avec les États membres. Il faudrait toutefois prévoir qu'un tel document ne puisse être

Subentrato al dimissionario Oreja il 14 luglio 1993, Fernand Herman portava a termine la stesura del testo contenente le linee guida del progetto di Costituzione.

La relazione proposta dall'esponente belga del PPE²²⁶ - adottata dalla Commissione istituzionale nel dicembre del 1993 e presentata all'Assemblea, per volontà dei socialisti, solo nel febbraio del 1994 - proponeva un «potenziamento della dimensione politica sovranazionale»²²⁷.

Per sanare l'inefficienza della struttura istituzionale comunitaria, il progetto mirava a definire un sistema costituzionale «federale cooperativo e decentralizzato» all'interno del quale gli Stati e l'Unione erano parimenti coinvolti in tutte le fasi del processo legislativo o decisionale, attribuendo, però, ai singoli Stati membri l'esecuzione delle decisioni.

Quanto al ruolo del Parlamento, Herman proponeva di renderlo partecipe della «definizione degli orientamenti politici generali dell'Unione» insieme al Consiglio europeo. Gli si attribuivano, in sostanza, l'elezione del presidente della Commissione e competenze nella verifica dei bilanci e nelle procedure legislative. Il Consiglio, invece, restava il responsabile diretto del coordinamento di tutte le politiche comunitarie²²⁸.

Come ha sottolineato Nicola Antonetti, quella «centralizzazione» delle funzioni legislative e di coordinamento politico affidata alle rappresentanze europee non era tuttavia, sfociata «nella costruzione di una forte statualità centralizzata e sovranazionale»²²⁹.

Nel progetto, inoltre, si rafforzava l'ambito sociale a livello europeo, giacché Herman includeva nel lungo elenco dei diritti anche quelli sociali, già specificati nella *Carta sociale*, approvata dal Consiglio europeo di Strasburgo nel dicembre 1989²³⁰.

Infine, ispirandosi al Progetto Spinelli, nel rapporto Herman si affermava che l'entrata in vigore della Costituzione non dovesse richiedere la ratifica da parte di tutti gli Stati membri ma solo di quelli che volevano proseguire sulla strada dell'unione politica.

modifié ou dérogé par des traités entre les Etats membres; Le PE pourrait préparer un texte de Constitution et le soumettre aux Etats membres qui, suite à une Conférence intergouvernementale, le proposent à la ratification de leurs instances constitutionnelles; cette solution risque de mener à un Traité de Maastricht bis; Le PE pourrait préparer un texte de Constitution et en discuter avec les Parlements nationaux, soit au sein des Assises, soit avec chaque parlement séparément et ensuite demander aux Parlements nationaux de le ratifier, en l'insérant, le cas échéant, dans leurs Constitutions nationales» (ivi, p. 16).

²²⁶ F. Jurion-de Waha, *Fernand Herman la passion pour l'Europe*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2014.

²²⁷ Guerrieri, *Una missione impossibile*, cit., p. 130.

²²⁸ Sul punto si veda, D. Pasquinucci, *I progetti di costituzione europea. Dall'Assemblea "ad hoc" alla Dichiarazione di Laeken*, Unicopli, Milano 2003, pp. 123-158.

²²⁹ Antonetti, *I progetti*, cit., p. 28.

²³⁰ Guerrieri, *Una missione impossibile*, cit., p. 130.

Com'è noto, durante la seduta del 28 febbraio 1994, la proposta del popolare belga non raccoglieva il consenso sperato, giacché un'elevata percentuale di deputati si era astenuta o aveva votato contro. Il testo, infatti, sarebbe stato licenziato come un documento parlamentare all'interno di una risoluzione in cui l'Assemblea prendeva atto dei lavori della Commissione istituzionale e si riservava la possibilità di riprendere la discussione dopo le elezioni del 1994²³¹.

Rispetto alle vicende che avevano caratterizzato il voto in aula sul Progetto del 1984, l'Assemblea dimostrava, in quell'occasione, di retrocedere su posizioni estremamente prudenti. Un evento che i Coccodrilli ricordavano sulle pagine del loro foglio politico, dove alla domanda «Quelle Constitution pour l'Europe?» rispondevano con una pagina insolitamente vuota, alludendo allo scarso coraggio del Parlamento verso una concreta ipotesi costituente.

Come ha spiegato Guerrieri, l'atteggiamento assunto dalla maggioranza dei parlamentari era stata determinata, con ogni probabilità, dal timore che una reazione negativa da parte dell'opinione pubblica potesse in qualche modo pregiudicare la campagna elettorale e i risultati delle consultazioni del 1994²³².

La discussione sul progetto Herman, infatti, era avvenuta all'interno di un contesto di europessimismo in cui i cittadini cominciarono a dimostrare una certa sfiducia nel processo di integrazione e, quindi, nelle istituzioni comunitarie²³³. Un disinteresse che nessuno – avrebbe scritto Emanuele Gazzo – tentava di correggere offrendo modelli o esempi da seguire²³⁴.

Ciò avrebbe contribuito a far sì che il Parlamento non si sentisse più legittimato a proseguire sulla strada costituzionale.

L'esperienza dell'Intergruppo federalista nella III legislatura si chiudeva, in modo non positivo. Le discussioni in aula sul progetto costituzionale avevano dimostrato una forte difformità di pareri tra quanti pur essendo propensi al processo costituzionale, esprimevano giudizi sia positivi che negativi sulla proposta Herman²³⁵.

²³¹ La *Risoluzione sulla Costituzione dell'Unione europea* si legge in GUCE, 28 febbraio 1994, C 61, p. 155.

²³² Cfr. Guerrieri, *Il Parlamento*, cit.

²³³ Sul punto si vedano D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2016; D. Pasquinucci, *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa*, Le Monnier, Firenze 2022.

²³⁴ Sul punto si veda E. Gazzo, *Qui a peur d'une constitution fédérale?*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», settembre-octobre 1994, pp. 4-5.

²³⁵ È quanto emerge se si confrontano, a scopo esemplificativo, la dichiarazione dei deputati Hänsch e Bru Puron (contrari al progetto Herman) e delle deputate Aglietta e Cassanmagnago. Sul punto si veda il dibattito in aula del 9 febbraio 1994 (GUCE, n. 3-442, *Discussioni del Parlamento europeo*. Sessione 1993-1994, Resoconto integrale delle sedute dal 7 all'11 febbraio 1994, pp. 122, 124, 127).

Il problema - affermava la Verde Aglietta nel suo discorso – era di quanta «“volontà di Europa”, anche qui fra noi, stia cedendo sotto la rinata pressione degli interessi nazionali, o peggio, in questa fase, degli interessi elettoralistici»²³⁶. Una vicenda che, anche il comunista Barzanti aveva giudicato come «una delle pagine più confuse, reticenti e disdicevoli della nostra Assemblea»²³⁷.

Con l'ultima fase dei lavori sul progetto Herman si concludeva, quindi, l'esperienza dell'Intergruppo e, con essa, la «strategia di matrice spinelliana»²³⁸ che aveva visto e ancora vedeva nel Parlamento europeo il soggetto politico più idoneo a condurre il processo costituente sovranazionale.

²³⁶ Ivi, p. 122.

²³⁷ Ivi, p. 182

²³⁸ La citazione è tratta da Guerrieri, *Una missione impossibile*, cit., p. 131.

NOTE CONCLUSIVE

Il doppio binario sul quale si è sviluppato questo studio diventa essenziale in sede conclusiva per trarre alcune considerazioni a seconda della prospettiva analizzata: in *primis*, sull'impatto del *Club del Coccodrillo* e degli Intergruppi successivi sull'integrazione europea; in secondo luogo, sui punti di forza e sui limiti di quella realtà parlamentare e, infine, sui soggetti politici che ne hanno raccolto l'eredità in Parlamento, proseguendo l'opera iniziata quarant'anni prima.

Quale bilancio può farsi dell'esperienza parlamentare degli Intergruppi federalisti?

Malgrado il rifiuto della proposta costituzionale del Parlamento europeo, l'attività del *Club del Coccodrillo* e dei successivi Intergruppi può valutarsi positivamente almeno su alcuni aspetti.

Innanzitutto, per la capacità di aver raccolto attorno sé personalità differenti, di diversi paesi e provenienze politiche per promuovere dibattiti ed elaborare riflessioni utili alla costruzione federale dell'Europa.

Occorre ricordare che, proprio l'azione del primo *Club* ha tentato di emancipare il singolo deputato europeo da interessi nazionali e proiettarlo in un dibattito più specificatamente rivolto ai problemi comunitari.

“Responsabilizzare” i parlamentari, di fatto, avrebbe permesso una partecipazione più incisiva della stessa Assemblea nei processi di riforma, contrastando quel metodo intergovernativo che rendeva protagonisti esclusivi i governi. Questo, del resto, è stato uno dei principali obiettivi dell'azione coccodrilliana.

In un'ottica di pragmatico federalismo europeo, inoltre, occorre evidenziare il ruolo significativo che gli Intergruppi hanno esercitato, nelle diverse legislature, sia nell'approfondimento dell'integrazione comunitaria sia nel rafforzamento dell'istituzione politica all'interno della quale operavano, cioè il Parlamento europeo che, fin dalla sua nascita, ha cercato di acquisire uno spazio sempre più esteso.

In particolare, l'esperienza del primo *Club del coccodrillo* ha fortemente contribuito ad avviare, nel 1980, un dibattito per la riforma del sistema istituzionale, «la cui efficacia decisionale era ancora limitata dal compromesso di Lussemburgo»¹⁴²⁶. Un'azione per di

¹⁴²⁶ Guerrieri, *Il contributo*, cit., p. 183.

più sviluppatasi all'interno di un Parlamento ormai eletto dai cittadini ma privo di sostanziali competenze.

Ed è proprio a partire da quell'esperienza che i deputati "innovatori" hanno ispirato le diverse riforme che avrebbero portato all'introduzione della cittadinanza europea e all'affermazione di diritti fondamentali¹⁴²⁷. Un'azione condotta con costante impegno, per rivendicare lo sviluppo di una dimensione politica dell'Unione sempre più significativa, che ha principalmente guardato non solo all'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo ma al conferimento di una solida legittimazione, nella prospettiva di un governo a carattere federale.

Una missione che gli Intergruppi federalisti delle successive legislature hanno costantemente perseguito, coinvolgendo i Parlamenti nazionali, mobilitando l'opinione pubblica, operando a stretto contatto con i più importanti movimenti europei quando, con lo slancio dell'unione monetaria, l'esigenza di consolidare la dimensione politica sarebbe emersa più con veemenza.

Il carattere transpartitico e transnazionale degli Intergruppi (peculiare e vincente per certi versi ma nocivo per altri, giacché determinante sulle decisioni da adottare) e l'assenza (come avrebbe sottolineato nel 1987 Felice Ippolito in un'intervista rilasciata a *Radio Radicale*¹⁴²⁸) di una guida forte come quella di Altiero Spinelli hanno determinato un progressivo affievolimento dell'azione dell'Intergruppo, parallelamente alla diminuzione della volontà costituente del Parlamento europeo, nonostante la prospettiva apertasi nel 2001.

L'esperienza dell'Intergruppo, infatti, sarebbe continuata "più timidamente" anche negli anni successivi, su cui questa ricerca non si sofferma ma che potrebbero rappresentare il punto di inizio di un ulteriore studio volto ad approfondire gli sviluppi di quel soggetto parlamentare fino alla nuova conformazione dello *Spinelli Group*, costituitosi a Bruxelles il 15 settembre 2010, dopo la crisi economica e finanziaria che ha fortemente destabilizzato l'Unione europea.

Una rete parlamentare anch'essa a carattere transnazionale e transpartitico che riunisce, ancora oggi, numerosi deputati europei con l'obiettivo di trovare una solida maggioranza a carattere federale tra i membri dell'Assemblea¹⁴²⁹.

¹⁴²⁷ Mehemet Cevat, *Il "Progetto Spinelli" e la sua eredità*, cit.

¹⁴²⁸ *L'Europa a trent'anni dai patti di Roma*, intervista a Felice Ippolito realizzata da Claudio Landi (19 marzo 1987), in «Radio Radicale». L'intervista è consultabile al seguente link <https://www.radioradicale.it/scheda/20231/leuropa-a-trentanni-dai-patti-di-roma>.

¹⁴²⁹ Per un maggiore approfondimento si veda <https://thespinelligroup.eu/>

Se tali aspetti, nonostante gli sviluppi successivi, permettono di avanzare riflessioni positive sull'operato coccodrilliano, sul piano dei risultati occorre evidenziare che nessuna di quell'esperienze ha avuto il successo sperato: quella strategia, infatti, è andata incontro a una sconfitta¹⁴³⁰. E anzi, l'attribuzione di un mandato costituente per l'Assemblea europea, quale metodo indicato nel Progetto Spinelli e nella proposta dell'Intergruppo federalista del 1986, ha generato nello stesso Parlamento un timore tale da segnare, con il voto sul progetto Herman del 1994, la fine della strategia che, per dieci anni, era stata indicata come lo strumento privilegiato per "costituzionalizzare" l'Europa.

Per tutti gli anni Novanta, infatti, il progetto Herman non sarebbe stato ripreso – com'era stato in principio stabilito dalla stessa Assemblea – né la questione costituzionale sarebbe riemersa¹⁴³¹.

Solo nel decennio successivo il problema di un'identità politica europea sarebbe ritornato in auge con la stesura nel 2000 della Carta dei diritti fondamentali e, nel 2001, con il riemergere del dibattito sulle prospettive dell'Unione Europea che, durante il Vertice di Laeken, ha dato vita alla *Convenzione europea sul futuro dell'Unione*¹⁴³².

Un organo differente che, per superare gli ostacoli dei precedenti tentativi, ha previsto tanto il coinvolgimento del PE quanto quello dei Parlamenti nazionali, dei governi e della Commissione, così da conferire una legittimità più solida alla stesura di una carta costituzionale¹⁴³³.

Anche il processo avviato dalla *Convenzione europea*, presieduta dal francese Giscard d'Estaing, per un breve lasso di tempo avrebbe fatto sperare «in una quadratura del cerchio politico istituzionale»¹⁴³⁴. Tuttavia, com'è noto, essa non avrebbe avuto

¹⁴³⁰ Cfr. Guerrieri, *Il contributo*, cit., p. 183.

¹⁴³¹ Sul punto si veda S. Guerrieri, *Il Parlamento europeo e la questione della costituzione dell'Unione europea*, in «Europa/Europe-Osservatorio istituzionale», 1994, pp. 299-304; Id., *Dopo Maastricht. Quale costituzione europea?*, in «Democrazia e diritto», anno XXXV, n. 3-4 luglio-dicembre 1995, pp. 119-126; Id., *L'accordo sulla Costituzione europea e l'avvio dell'Unione a 25*, in *Dalla Convenzione alla Costituzione*, a cura di G. Vacca, Dedalo, Bari 2005, pp. 167-185; Id., *Luci e ombre del processo costituente europeo negli anni 1999-2005*, in «Le Carte e la Storia», 1/2019, pp. 23-33.

¹⁴³² Sul punto si veda S. Guerrieri, *Verso una costituzione europea: i lavori della Convenzione*, in *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea*, a cura di G. Vacca, Dedalo, Bari 2003, pp. 171-185; *La parabola della Costituzione europea dalla Dichiarazione di Laeken al Trattato di Lisbona*, in *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2017)*, cit., pp. 155-168; G. Tosatti, *Un "Progetto denominato Penelope": il contributo di Romano Prodi al processo costituente*, in *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2017)*, cit., pp. 169-182, P. V. Dastoli, *An Eu Constitution and Federalism after Nice: a New Chance or Requiem for a Myth?*, in «The International Spectator» XXXVI, 2001, n. 1.

¹⁴³³ Pistone, *A trent'anni*, cit., p. 59. Sul punto, inoltre, si veda J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna 2004; *A Constitution for the European Union. Sovereignty, Representation, Competences, Constituent Process*, a cura di U. Morelli, Studi del Centro Studi sul Federalismo, Milano 2005.

¹⁴³⁴ Guerrieri, *Una missione*, cit., p. 132.

l'effetto desiderato, giacché gli esiti del referendum in Francia e Olanda avrebbero bloccato l'ulteriore tentativo di costituzionalizzare l'Europa¹⁴³⁵.

Nel trattato di Lisbona del 2007¹⁴³⁶, infatti, veniva definitivamente eliminato ogni riferimento all'idea di costituzione e, come ha evidenziato Sandro Guerrieri, ogni terminologia e simbologia ad esso connessa¹⁴³⁷.

L'attribuzione di un mandato costituente al PE è stata recepita molto parzialmente nel nuovo Trattato, entrato in vigore nel 2009, che ancora oggi attribuisce all'Assise di Strasburgo il diritto di presentare delle proposte di emendamento dei Trattati e, quindi, anche un progetto di costituzione¹⁴³⁸. Una procedura che, tuttavia, lascia ancora l'ultima parola ai governi ma offre al Parlamento l'opportunità di «lottare [...] per un cambiamento di metodo»¹⁴³⁹.

Pur con meno forza rispetto al passato, la prospettiva di un'Europa federale e di un rafforzamento politico in senso costituzionale non ha mai smesso di essere tema di confronto tra i militanti federalisti, politici europei e nazionali. E, anzi, di fronte all'incapacità dei governi di proporre soluzioni europee a problemi prettamente continentali, il tema è diventato sempre più centrale nelle riflessioni degli studiosi, dei politologi e degli stessi parlamentari¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁵ *Ibidem*. Sul punto Enrico Vinci ricordava: «Il 18 luglio del 2003 Valéry Giscard d'Estaing nella sua qualità di Presidente della "Convenzione sul futuro dell'Europa" consegnò alla Presidenza di turno italiana del Consiglio europeo, il progetto di un trattato che istituiva "una Costituzione per l'Europa". Questo ambizioso progetto, già messo in dubbio dalla sua difficile approvazione si è nel corso degli anni, attenuato e smagrito fino a giungere, dopo quasi sette anni al trattato di Lisbona. Attenuato e smagrito come a ricordare Altiero Spinelli che, in circostanze analoghe relative al progetto di Unione Europea presentato al Parlamento europeo, evocava la storia del vecchio e del mare di Hemingway per descrivere la sorte di quella proposta come quella di un grosso pesce che, trascinato in mare per l'impossibilità di essere trainato a bordo, giungeva scheletrico a rive per l'intervento famelico, attraverso il mare, dei pesci più grossi.

Ed in verità, in questi sette anni, le ambiziose proposte della "Convenzione" hanno conosciuto parecchie sconfessioni e drastici ridimensionamenti. È inutile negarlo l'Unione Europea nonostante il nuovo trattato, è oggi non solo diversa, ma veramente tutt'altra idea di quella degli anni '50 consacrata nei Trattati di Parigi e Roma. E dalla quale erano nati i sogni federalisti e gli entusiasmi, ormai quasi del tutto spenti, di gran parte dei popoli europei: un originale costruzione politica, prima ancora che giuridica, la quale prefigurava la struttura di progressiva integrazione economica sostenuta da parallela integrazione politica fino alla realizzazione di una vera e propria federazione di popoli europei» (E. Vinci, *Unione europea da Roma a Lisbona*, in «Libro Aperto», ottobre-dicembre 2009, pp. 3-4).

¹⁴³⁶ J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007; S. Guerrieri, *Più intergovernativo e più parlamentare? Il sistema istituzionale dell'Unione nell'era di Lisbona*, in *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di R. Gualtieri, J.L. Rhi-Sausi, il Mulino, Bologna 2011, pp. 169-184.

¹⁴³⁷ Guerrieri, *Una missione*, cit., p. 134. Sul punto si veda, inoltre, S. Guerrieri, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, in *L'Unione europea e il governo della globalizzazione*, a cura di R. Gualtieri; F. Pastore, il Mulino, Bologna 2005, pp. 193-205.

¹⁴³⁸ La procedura stabilisce però che il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice sulla Convocazione di una Convenzione (formata da rappresentanti del PE, dei Parlamenti nazionali, dalla Commissione europea e dai governi) che ha il compito di esaminare la proposta ed eventualmente trasmetterla a una Cig per la decisione finale da sottoporre alle ratifiche nazionali: Pistone, *A trent'anni*, cit., p. 59.

¹⁴³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁴⁰ Sul punto si vedano *Riflessioni sul futuro dell'Europa*, a cura di L. Teodorescu, Editoriale scientifica, Napoli 2020; *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, a cura di U. Di Siero, il Mulino, Bologna 2021.

In un momento cruciale per l'Europa e per il mondo intero, infatti, gli eredi del Coccodrillo riuniti nello *Spinelli Group* hanno riaperto il dibattito nell'emiciclo strasburghese, indicando l'ineludibile e comune obiettivo di rilancio del progetto federalista.

Ciò è emerso, ad esempio, nei più recenti avvenimenti della *Conferenza sul futuro dell'Europa*¹⁴⁴¹ (lanciata nel marzo del 2021) durante la quale lo *Spinelli Group* ha proposto una riforma globale verso un'Unione federale (senza veti nazionali nel processo decisionale, con la Commissione nel ruolo di organo esecutivo, dotato di poteri reali in materia di politica fiscale, estera, di sicurezza e difesa)¹⁴⁴² e nelle attività dei singoli deputati appartenenti a quella rete che, con iniziative diversificate, animano e spingono il Parlamento, i governi e l'intera società civile su tali prospettive.

Proprio nell'agosto del 2022, infatti, il deputato spagnolo Domènec Ruiz Devesa ha proposto l'elaborazione di un nuovo documento, *Proposal of a Manifesto for a Federal*

¹⁴⁴¹ La *Coefe* si è conclusa il 9 maggio 2022 con la presentazione della relazione finale ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Le 49 proposte formulate dai cittadini (che consistono in 325 misure concrete) sono state via via esaminate dalle diverse istituzioni europee nell'ambito della propria sfera di competenza. Il 9 giugno 2022, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che propone emendamenti ai trattati secondo la procedura di revisione ordinaria. Tra la prima serie di proposte, i deputati hanno proposto una revisione dei documenti fondamentali dell'Unione che abolirebbero il potere di veto degli Stati membri nella maggior parte dei settori e alcune modifiche per una maggiore integrazione europea in materia di sanità, energia, difesa e politiche sociali ed economiche. Sugli sviluppi dei lavori della *Coefe* si veda <https://futureu.europa.eu/it/pages/follow-up>.

¹⁴⁴² Sul punto si veda *La nostra Europa federale: sovrana e democratica*. Si tratta di un appello lanciato dallo *Spinelli Group* e dall'UEF, il 16 marzo 2021, inizialmente firmato dai deputati Sandro Gozi (Renew Europe), Brando Benifei (S&D), Esteban Goàlez Pons (PPE), Domènec Ruiz Devesa (S&D), Daniel Freund (Verdi/Ale) Damian Boeselager (Verdi/ALE) Dimitrios Papadimoulis (GUE/NGL), Fabio Massimo Castaldo (NI) e dai portavoce Danuta Hübner per il PPE e Pascal Durand per Renew. Il testo è consultabile al seguenti link <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/opinion/la-nostra-europa-federale-sovrana-e-democratica/>. Sul punto, inoltre, si vedano R. Castaldi, *Il futuro dell'Europa e l'eredità di Altiero Spinelli*, 23 maggio 2021, in «Euroactive», <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/opinion/il-futuro-delleuropa-e-leredita-di-altiero-spinelli/>; A. Bianchi, *Conferenza sul futuro dell'Europa, il Gruppo Spinelli: "Costruire un'Europa federale o il progetto europeo fallirà"*, in «Euroactive», 19 giugno 2021, <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/news/conferenza-sul-futuro-delleuropa-il-gruppo-spinelli-costruire-uneuropa-federale-o-il-progetto-europeo-fallira/>;

Europe: sovereign, social and ecological, che sintetizza le risposte dei federalisti europei alle nuove sfide mondiali¹⁴⁴³ sulla base del più celebre *Manifesto di Ventotene*¹⁴⁴⁴.

Pur nella limitatezza dei risultati conseguiti, quindi, l'operato degli Intergruppi non si è risolto in un fallimento: molti elementi forniscono tutt'oggi un insegnamento di fondamentale importanza per i deputati "innovatori" che vedono nel progetto costituzionale europeo l'agire per futuro.

¹⁴⁴³ Sul punto Ruiz Devesa ha spiegato: «L'idea del Manifesto è fondamentalmente criticare il dogma della sovranità assoluta degli Stati e proporre un'organizzazione federale per l'Europa. Quindi cosa facciamo in questo documento? Progettiamo queste due idee, progettiamo questa visione del Manifesto sul momento attuale. La prima parte è una valutazione delle cose che si proponevano nel Manifesto, la parte più programmatica del Manifesto, la parte finale, cosa è stato fatto e cosa manca. Poi prendiamo l'ottica federalista del Manifesto e la progettiamo tenendo conto del momento attuale. Perché nel 1941 non c'era la questione digitale, non c'era la questione climatica, non c'era la questione delle migrazioni anche se il Manifesto parla della libertà di lavoro chiaramente non si poneva la questione della migrazione di chi viene dall'altra parte del Mediterraneo. La questione della sicurezza e della guerra è simile a quella del 1941, ma ovviamente è un'altra guerra, quella del 1922. È un documento lungo e nell'ultima parte affrontiamo anche una parte che nel Manifesto del 1941 non viene sviluppata ma che viene accennata che è la questione della federazione mondiale e questo viene in questo caso spiegato bene: l'idea dell'assemblea parlamentare delle nazioni unite, l'idea della riforma del Consiglio di sicurezza». È quanto il deputato spagnolo (S&D) ha sostenuto nel corso di un'intervista con la sottoscritta realizzata a Bruxelles l'11 maggio 2022. Sul punto, inoltre, si vedano D. Ruiz Devesa, *La guerra e l'Unione. Un nuovo manifesto di Ventotene per un'Europa federale*, in «Domani», 3 maggio 2022, <https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/la-guerra-e-unione-un-nuovo-manifesto-di-ventotene-per-uneuropa-federale-dv44o3eo>; M. Ciai, F. Sanguineti, *Vento d'Europa*, v. 2, Ultima Spiaggia, Genova-Ventotene 2022, pp. 8-16.

¹⁴⁴⁴ Il *Manifesto* è stato firmato il 30 agosto 2022 a Ventotene da un gruppo di eurodeputati dello *Spinelli Group* ed esponenti della società civile. Sul punto si veda F. De Benedetti, *Il manifesto di Ventotene riletto. I veri federalisti europei traditi da Macron e Scholz*, in «Domani», 30 agosto 2022, <https://www.editorialedomani.it/politica/europa/ventotene-federalisti-manifesto-spinelli-macron-scholz-vc7rdhm7>.

1. Bruxelles, 4 febbraio 1986. *Discorso di Altiero Spinelli sulla nuova strategia per il Parlamento europeo davanti alla Commissione affari istituzionali*

Après avoir, lors de la séance du 16 janvier 1986, invité ses collègues à “regagner la haute mer”.

M. Spinelli expose, devant la commission institutionnelle, les grandes orientations de la stratégie nouvelle que doit mener le Parlement européen, à l’occasion des élections de 1989, en vue de jouer le rôle d’assemblée constituante dans la perspective de l’Union européenne.

Il s’agit, en substance, du “testament politique” de Spinelli au Parlement européen et à sa commission institutionnelle.

Conscient toutefois de ce que le Parlement européen ne pourra remporter la victoire sans l’adhésion de l’opinion publique, M. Spinelli propose, d’une part, d’organiser, dans tous les pays de la Communauté, des référendum consultatifs à propos de l’Union européenne et de la procédure démocratique permettant d’y parvenir et invite, d’autre part, un groupe de personnalités européennes à réfléchir sur les modalités et sur les délais de réalisation de l’union politique en Europe.

Cette initiative donne naissance, au lendemain de la mort de M. Spinelli, à un “Comité d’action Altiero Spinelli” pour l’Union européenne, dont les promoteurs sont MM. Ripa di Meana, Gazzo, Maihofer, Jacqué et Louis, et, au sein du Parlement européen et sur proposition de MM. Herman, Haensch, Ippolito, Newton Dunn et Romeo, à un “Intergroupe fédéraliste pour l’Union européenne”, destiné à prendre la relève et à poursuivre l’action lancée en juillet 1980 par le Club du Crocodile.

Toutes les nouvelles initiatives du Parlement européen (relations avec les parlements nationaux, avec les forces sociales, avec l’opinion publique etc.) doivent s’inscrire dans une stratégie dont les étapes fondamentales sont fixées par des décisions du Parlement européen sur proposition de la commission institutionnelle.

En effet:

1) ce n’est que si le Parlement européen a quelque chose à dire que les relations avec les parlements nationaux seront fructueuses. Si c’est nous qui leur demandons des idées, nous ne trouverons que du brouillard parce que les parlements nationaux ne sont pas faits pour élaborer des projets européens ;

2) ce n’est que lorsque la commission des affaires institutionnelles aura formulé une nouvelle stratégie qu’il sera possible de convaincre les groupes politiques et les encourager à agir au niveau des partis politiques nationaux;

3) ce n’est que lorsque nous disposerons d’une stratégie que les forces sociales y prêteront attention et la soutiendront. Sans stratégie, les forces sociales ne produiront aucun projet politique européen;

4) ce n’est que lorsque nous disposerons d’une stratégie que l’opinion publique s’y intéressera et que les organes de presse, les mass médias, les universités y prêteront attention. L’action de nos services d’information n’est qu’un catalyseur, il ne pourra jamais remplacer les idées que seul le Parlement en tant que tel peut exprimer;

5) ce n'est que lorsque nous aurons cette stratégie que nous serons capable d'influencer la Commission exécutive. A défaut, cette dernière restera incertaine comme elle l'a été jusqu'à présent (rappelons-nous le passé: le groupe de travail présidé par Vedel, le Sommet de Paris en octobre 1972, les pouvoirs pour l'Union monétaire, le rapport de la Commission de 1975: tout cela a été vain et tous ces documents sont à présent dans les archives de la Communauté).

6) ce n'est que si nous disposons, dans les prochains mois, d'une stratégie précise que nous pourrions demander l'inscription de certains crédits au budget du Parlement.

Le débat mené jusqu'à présent en commission a montré - à part quelques détails - que deux stratégies sont possibles et qu'il est indispensable de choisir dès le départ l'orientation qu'il convient de donner à nos travaux.

La première stratégie peut être formulée comme suit:

L'Acte unique européen contient quelques petites nouveautés. Il convient d'en suivre l'application et, dans deux ans, (1988, c'est-à-dire un an avant les élections européennes), si - comme il est pratiquement certain - l'Acte a fait la preuve de son inefficacité, nous présenterons le minimum de propositions de réforme nécessaires pour faire fonctionner convenablement la Communauté, c'est-à-dire un projet de traité précis et bref (selon certains membres de la commission institutionnelle, ce projet pourrait être préparé très rapidement en collaboration avec les parlements nationaux).

Il est évident que ce projet - réduit au minimum, précis, bref - constituera un pas en arrière par rapport au projet d'Union européenne du Parlement parce que l'expérience nous a démontré que notre projet ne pouvait être accepté par une conférence intergouvernementale (c'est-à-dire, on peut le supposer, par les gouvernements de nos pays).

Aux électeurs de 1989, le Parlement devrait lancer un appel afin qu'ils soutiennent ce projet minimum et - évidemment - la liste des grandes politiques dont la mise en œuvre exige ces réformes. Le vote des électeurs sera considéré comme un mandat donné au nouveau Parlement européen d'appuyer ce projet.

Etant donné que nous n'aurons pas contesté les pouvoirs européens des gouvernements mais que nous serons restés sagement silencieux sur ce point, il sera tout à fait naturel qu'un gouvernement - dans la meilleure des hypothèses - nous écoute et propose... quoi? Une nouvelle conférence intergouvernementale évidemment, parce que personne n'aura dit a priori qu'elle est inacceptable.

Et cette conférence exigera encore une fois l'accord de tous parce que personne n'aura proposé une procédure qui exclut ceux qui ne veulent pas avancer et qui prévoit pour cela des accords spéciaux.

Il est possible que cette stratégie produise un nouveau petit progrès.

Il est de toute façon certain qu'elle ne produira pas un progrès suffisant et, étant donné qu'entre-temps les problèmes technologiques, sociaux, écologiques, de politique étrangère et de sécurité auront évolué, la Communauté aura en réalité une nouvelle fois reculé.

La deuxième stratégie se fonde sur les points suivants:

a) Nous devons nous battre pour obtenir que le mandat de proposer aux parlements nationaux - et en ce qui concerne la France, aux électeurs également, par le biais d'un référendum - la réforme de la Communauté et de la coopération politique soit reconnu au Parlement européen qui sera élu en 1989, avec une majorité des pays membres

comprenant les deux tiers de la population de la Communauté, cela pour éviter l'obstacle de l'Europe préparée par les bureaucraties nationales, c'est-à-dire par une conférence intergouvernementale;

b) Ce mandat ne portera pas sur un nouveau traité précis et bref, mais sur la définition des caractéristiques (subsidiarité, efficacité, démocratie) que la constitution de l'Union devra contenir et sur la définition des conséquences dans l'hypothèse où certains pays n'adhérent pas à l'Union.

Le nouveau Parlement élu devra remplir ce mandat en sachant que son projet sera soumis à ratification et non condamné à la démolition par une conférence intergouvernementale de bureaucrates plus haut niveau.

c) Pour qu'un certain nombre de gouvernements accepte de reconnaître ce mandat, il convient que celui-ci soit appuyé par leurs peuples respectifs. Le référendum consultatif ou d'orientation est la formule la meilleure (proposée par de Gaulle, par Giscard d'Estaing, par Andreotti, appliquée par Wilson et par les gouvernements norvégien, danois, irlandais et espagnol).

Je crois qu'il est impossible d'imaginer des référendums de caractère décisionnel parce que cela impliquerait des réformes constitutionnelles, mais les constitutions de différents pays n'interdisent pas un référendum de nature consultative. Il convient, certes, d'étudier le sujet, ceste étude n'est d'ailleurs pas très difficile.

Si dans certains pays, des difficultés insurmontables apparaissent, on portait se limiter à un vote solennel du parlement national.

d) la tâche du Parlement européen consisterait à préparer le texte du mandat et à développer une action en vue de convaincre les parlements nationaux, les gouvernements, les partis, les forces sociales, l'opinion publique, la Commission etc.

c) Pour que le succès soit possible, il est nécessaire que le Parlement proclame clairement et avec force ce qu'il s'appête à faire. S'il parle au contraire un langage équivoque, sibyllin, allusif et attend la fin de l'action pour exprime clairement les choix fondamentaux à poser, il perdra la bataille et l'action nécessaire ne sera même pas entamée.

Il y a trente ans, les obstacles pouvaient être largement ignorés. Il pouvait être sage de ne pas en parler et de n'aborder qu'à la fin de la bataille les résistances des structures bureaucratiques nationales.

Aujourd'hui, ces obstacles sont là, bien connus, arrogants. S'ils ne sont pas immédiatement dénoncés. Dès le début de l'action, nous aurons déjà capitulé devant eux.

C'est pour ces raisons que la deuxième stratégie doit être résumée non pas en disant: il n'y a rien à faire en ce qui concerne les gouvernements nationaux, mais

- nous ne aurons rien avoir à faire avec des réformes préparées par des bureaucrates et des experts;

- nous ne voulons rien avoir à faire avec la nécessité d'une ratification à l'unanimité pour effectués les reforms.

L'Europe doit être faite par la voie de la démocratie européenne et celle-ci, grâce au Parlement européen élu, existe déjà.

La première stratégie jetterait pour les deux prochaines années le Parlement dans l'obscurité et l'oubli. La deuxième la placera au centre de l'action pour l'Europe, à partir du grand débat qui devra intervenir sur le mandat constituant. Voilà ma proposition pour l'organisation du travail: il faudra charger un "rapporteur" de préparer une analyse précise

des deux stratégies et de leurs implications de façon que la commission institutionnelle puisse en débattre lors des prochaines réunions de février, mars et avril. D'avril à juillet, nous devons donner la possibilité aux groupes politiques d'en débattre pour pouvoir ensuite présenter notre stratégie en séance plénière à l'automne. Je vous propose de nommer rapporteur Fernand Herman parce qu'il a déjà participé à nos travaux aux couts de la dernière législature et qu'il a été membre du comité Dooge pour le gouvernement belge. Il a démontré au cours de ces travaux une grande capacité d'indépendance et de jugement, même à l'égard de son groupe politique.

Parmi les réflexions que vous mènerez sur ces sujets et sur les travaux de la commission qui devront leur donner âme et corps, je vous prie de prendre en considération le fait que je suis personnellement disposé à débattre de nombreux détails de la deuxième stratégie mais que, si vous adoptez la première, vous devrez choisir également un autre président.

Merci.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fascicolo 35 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

2. Bruxelles, 30 avril 1986. Séminaire sur les problèmes de l'Unité politique de l'Europe. *Altiero Spinelli, Jean Paul Jacque, Carlo Ripa di Meana, Emanuele Gazzo, Werner Maihofer, Jean Victor Louis invitano personalità del mondo politico, economico e culturale a riflettere sui problemi dell'Unità politica dell'Europa.*

Bruxelles, le 30 avril 1986

Cher ami,

depuis le début de la crise économique qui frappa les pays de transformation de l'Europe occidentale dans les années soixante-dix, la question de la Communauté européenne en véritable entité politique est devenue de plus en plus urgente et concrète.

Il s'agit, des lors, de donner à nos pays et à nos citoyens une identité politique, économique et culturelle commune, à travers la création d'une Union européenne capable de répondre - avec efficacité et selon une méthode démocratique - aux défis du monde contemporain. Devant ces défis, les Etats nationaux ont manifesté leur incapacité de trouver, chacun pris isolément, des solutions adéquates.

Placée devant les nouvelles situations venant de l'élargissement à Neuf, ensuite à Dix et enfin à Douze, la Communauté européenne n'a pas réussi à réaliser les objectifs inscrits dans les Traités de Paris et de Rome, ni à développer de nouvelles compétences dans les domaines de la technologie, de l'emploi, de l'espace social, de la culture et de la sécurité de l'Europe occidentale. L'élargissement de la Communauté européenne a rendu cette réalisation et ce développement urgents et indispensables.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont affirmé solennellement, dans de nombreuses occasions, leur engagement pour la réforme de la Communauté européenne et sa transformation en Union politique: chaque fois ces affirmations ont été suivies par de rituelles solutions minimales (et - pour cela - inadéquates et trompeuses), élaborées par des instances subordonnées : Conseils de Ministres, COREPER, Administrations nationales.

Le Parlement européen, renforcé par la légitimité démocratique qui lui est attribué à travers les élections directes, a montré qu'il est possible d'élaborer une solution cohérente et globale aux problèmes de consolidation de la construction communautaire, de son développement dans de nouveaux domaines d'action ainsi que de l'efficacité et du caractère démocratique des institutions communes.

En bref - en adoptant à une très large majorité le projet de Traité Instituant l'Union européenne - le Parlement a transformé le mythe de l'Union en projet concret d'action politique.

La réponse des gouvernements est restée, encore une fois, "en déjà du minimum vital pour la Communauté" (pour reprendre les termes d'un protagoniste de l'initiative intergouvernementale) : personne ne pourrait affirmer que l'"Acte unique", issu de la conférence de Luxembourg, est la solution à la question de la transformation de la Communauté européenne en véritable entité politique.

L'échec de la tentative de relancer, par la seule voie intergouvernementale et dans le cadre des institutions et règles communautaires actuelles, le développement de la construction européenne ne modifie nullement la nécessité d'une transformation profonde des tâches, des compétences et des pouvoirs de la Communauté européenne.

Le problème est maintenant de savoir comment continuer l'action pour la réforme de la Communauté, en ayant à l'esprit son urgence et sa nécessité ainsi que le large consensus atteint par le Parlement européen sur son projet de Traité d'Union européenne.

L'expérience faite jusqu'à maintenant montre, en premier lieu, que toute tentative sérieuse de réaliser l'Unité politique de l'Europe ne peut se développer que en ayant à son centre l'initiative et le travail de conception du Parlement européen.

La réflexion en cours dans la commission institutionnelle du Parlement européen sur la stratégie à suivre pour réaliser l'Union européenne et la solution qui sera proposée à l'Assemblée représentent un élément fondamental pour la continuation de l'action lancée par le projet de Traité d'Union européenne.

Soit dans l'hypothèse d'un engagement à bref délai du Parlement européen en tant que tel, pour qu'il lui soit reconnu un véritable rôle constituant à l'occasion des élections directes en 1989, soit dans l'hypothèse d'une nouvelle initiative du type Club Crocodile, visant à dégager à moyen terme le consensus majoritaire de l'Assemblée en temps utile pour les élections de 1989, la contribution des femmes et des hommes qui, seuls, représentent la légitimité démocratique au niveau européen, est sans aucun doute indispensable indépendamment de leur appartenance idéologique.

L'expérience faite jusqu'à maintenant montre, toutefois, que toute tentative de réforme lancée par le Parlement européen ne peut réussir qu'à travers une large mobilisation de l'opinion publique pour réaliser cette mobilisation, il est nécessaire d'entamer une œuvre profonde de conviction sur les raisons et les intérêts d'accélérer la construction européenne et de rendre plus efficace l'engagement des instances démocratiques nationales et notamment des parlements nationaux.

Dans ce cadre, nous considérons nécessaire de développer une réflexion sur tous les éléments indiqués ci-dessus, en y associant de personnalités du monde politique, économique et culturel, venant de différents pays de la Communauté européenne.

Cette réflexion pourrait trouver sa place à l'occasion d'un premier séminaire, avant d'entreprendre les initiatives nécessaires pour continuer l'action en faveur de l'unité politique de l'Europe.

Dans les prochaines réunions, nous vous enverrons les informations sur l'organisation du séminaire. Nous vous prions de vous envoyer le fiche adhésions le plus possible. Cette l'attente de votre réponse vous remercie pour votre attention,

Carlo Ripa di Meana, Altiero Spinelli, Werner Maihofer, Emanuele Gazzo, Altiero Spinelli, Jean Paul Jacque, Jean Victor Louis.

[HAEU, PVD, 5 *Assistant parlementaire d'Altiero Spinelli*]

3. Strasbourg, 9 luglio 1986. *Lettera ai deputati europei per la costituzione di un Intergruppo federalista "à l'instar du Club du Crocodile"*.

Initiative pour la constitution d'un
"inter-groupe fédéraliste"
à l'instar du Club Crocodile.

Chers Collègues,

il y a six ans, jour par jour, neuf députés du premier Parlement élu décidaient de constituer - a-l 'initiative d'Altiero Spinelli - un intergroupe (qui sera appelé par la suite /Club Crocodile") ayant pour but essentiel la réalisation de l'Union européenne grâce à l'impulsion et à l'action du seul organe doté de la légitimité démocratique au niveau communautaire, le Parlement européen.

Le résultat de l'action entamée par le Parlement européen a été jusqu'à présent ('Acte Unique-de Luxembourg, seul minimum dénominateur commun qu'on-pouvait attendre d'une négociation diplomatique conduite sous la contrainte de l'unanimité des Douze gouvernements nationaux.

Les expériences que les citoyens européens ont vécu pendant ces derniers, mois (qu'il s'agisse de l'accident de Tchernobyl, de la crise en Moyen Orient, de la politique monétaire, des rapports Est-Ouest ou du drame de l'apartheid en Afrique du Sud, l'absence d'une voix européenne a été toujours frappante) ont confirmé la nécessité et l'urgence que l'Europe soit gouvernée et qu'elle le soit démocratiquement.

Il s'agit maintenant de reprendre, avec courage et clairvoyance, la voie de l'Union européenne, à partir encore une fois de l'impulsion et de l'autorité d'un Parlement européen élu au suffrage universel et direct.

Dans ce cadre, la nouvelle stratégie que notre Assemblée devra adopter dans la perspective des élections européennes de 1989 aura une influence déterminante sur l'avenir du Parlement européen.

[HAEU, PVD, 5 *Assistant parlementaire d'Altiero Spinelli*]

4. Strasbourg, 22 ottobre 1986. *Intervento del commissario europeo Carlo Ripa di Meana al terzo incontro dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea.*

1. Demain, cinq mois se seront écoulés depuis la disparition d'Altiero Spinelli. Au cours de 60 années de combat pour la démocratie et la liberté, il a marqué de son empreinte l'histoire de l'Europe et défendu l'idée de son unité, il a animé et guidé le Parlement européen élu au suffrage universel direct, il a montré - quelques jours encore avant de mourir - la voie à suivre pour faire aboutir la lutte en faveur des Etats-Unis d'Europe.

Aujourd'hui, l'Intergroupe fédéraliste pour l'Union européenne - constitué le 10 septembre 1986 à l'initiative de H. Hänsch, Herman, Ippolito, Newton Dunn et Romeo - suit à son tour la voie tracée par Spinelli et le club du Crocodile en accueillant en son sein tous les innovateurs du Parlement européen, quelles que soient leurs origines idéologiques et nationales.

Les décisions que vous avez prises aujourd'hui en ce qui concerne votre règlement intérieur et votre déclaration d'intentions politiques sont de nature à renforcer l'autorité de l'Intergroupe à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement européen et elles font de l'Intergroupe le pôle indispensable pour relancer la stratégie en vue de réaliser l'Union politique de l'Europe.

2. Dans l'acte de constitution de l'Intergroupe, trois éléments méritant d'être soulignés parce qu'ils représentent, selon moi, les prémisses essentielles de votre action et de l'action de ceux qui veulent œuvrer dans le même sens que vous.

Le premier élément est lié à la division qui existe au Parlement européen entre innovateurs et immobilistes, c'est-à-dire entre ceux qui veulent réellement se battre pour transformer le système communautaire en une véritable union politique et économique et ceux qui, en s'efforçant de maintenir l'équilibre des pouvoirs actuel) entre les institutions de la Communauté, défendent les prérogatives abstraites des souverainetés nationales.

Ainsi que l'expérience l'a montré en bon nombre d'occasions importantes, lorsqu'au Parlement européen prévaut la défense des bannières de parti ou des intérêts nationaux (c'est-à-dire, dans bien des cas, des intérêts corporatistes, ce qui revient à faire passer un secteur économique avant les autres), la position du Parlement n'exerce pratiquement aucune influence sur le processus d'intégration européenne. Les majorités, idéologiques ou nationales, qui parviennent parfois à s'y dégager ne sont pas différentes des positions des administrations nationales au COREPER ou au Conseil et sont souvent le reflet de décisions prises par la bureaucratie des partis politiques nationaux.

Lorsqu'au Parlement prévaut par contre la volonté d'élaborer une solution commune dans l'intérêt de l'Europe (ce qui est le cas du projet de traité sur l'Union européenne et des décisions relatives au budget de la Communauté, la position du Parlement est à même d'avoir un effet dynamique sur le développement de la Communauté en déterminant l'attitude des gouvernements et des partis politiques nationaux et en servant de référence pour les principales forces économiques et sociales dans nos pays.

Le deuxième élément est lié à la conviction que même s'ils veulent emprunter tu chemin de l'intégration à petits pas (à condition qu'il s'agisse de petits pas en avant !), les gouvernements, les institutions communautaires et les forces politiques ne doivent jamais perdre de vue la perspective de transformer la Communauté en une véritable Union politique et économique. Si cette perspective fait défaut, si le chemin vers l'Union s'interrompt, le processus d'intégration économique de l'Europe se bloque et il n'est même plus possible d'atteindre les objectifs minimaux qui sont inscrits dans les traités et dans les accords qui les modifient (tels que l'Acte unique européen).

Le troisième élément est lié construction à la conception supranationale de la construction européenne, à la perception - particulièrement lucide chez Altiero Spinelli - de la crise irréversible des souverainetés nationales et de la nécessité d'une autre organisation (fédérale et, donc, vraiment démocratique) du pouvoir en Europe. Les événements souvent dramatiques qui ont marqué 1986 (de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl à l'action déstabilisante de la Libye, du terrorisme à la dégradation de

l'environnement, de la perte de l'Indépendance technologique aux difficultés des relations commerciales internationales [...], des rapports Est-Ouest à la négation des droits de l'homme, en particulier en Afrique du Sud) ont donné davantage de force à cette conception supranationale de l'Europe. On assiste ici à la prise de conscience croissante des pays et des peuples d'Europe de la nécessité de décisions de gouvernement au niveau européen et que ces décisions doivent être prises de manière démocratique.

Cet élément, c'est-à-dire la nécessité d'un gouvernement démocratique pour l'Europe, a été à l'origine de l'initiative de créer le "comité d'action Altiero Spinelli pour l'Union européenne", constitué au lendemain du décès de Spinelli et auquel le président du Parlement européen, Pierre Pflimlin, a donné tout le poids de son adhésion.

Il s'agit là d'un objectif fondamental vers lequel nous devons faire converger nos initiatives en trouvant - en temps opportun et de la manière la plus efficace - les instruments politiques propres à susciter l'intérêt de l'opinion publique et à recueillir le consensus nécessaire dans nos pays.

Le trentième anniversaire de la signature des traités de Rome, le 25 mars 1987, pourrait nous offrir une occasion de mener une action commune en nous incitant à manifester avec force notre volonté de donner un gouvernement démocratique à l'Europe.

3. Ces dernières considérations n'amènent à aborder la question qui doit, selon moi, figurer au centre de nos réflexions: les rapports qui doivent s'établir entre le Parlement européen et la Commission pour atteindre les objectifs qui unissent ces deux institutions dans la mission que leur ont confiée les traités.

Dans la note que j'ai adressée à mes collègues de la Commission en vue du séminaire des 3 et 4 octobre 1986 et dont j'ai fait parvenir à votre secrétariat une synthèse destinée aux dossiers de votre réunion, J'ai avancé l'idée d'un pacte d'alliance à conclure dans la perspective des élections de juin 1989 et de l'expiration du mandat de la Commission en décembre 1988.

4. Je voudrais m'adresser à vous, qui constituez un corps politique anormal dans un Parlement au sein duquel les groupes politiques traditionnels détiennent la majeure partie du pouvoir, en m'exprimant de manière probablement anormale pour un membre de la Commission chargé, entre autres, des problèmes institutionnels.

5. La premier thème de réflexion qui doit concourir à l'élaboration du pacte d'alliance entre la Commission et le Parlement concerne le fonctionnement actuel du système institutionnel de la Communauté, son efficacité, le degré de démocratie de son processus décisionnel, sa capacité d'évoluer vers un système plus intégré sur les plans politique et économique, c'est-à-dire vers l'Union européenne.

Le chemin accompli jusqu'à présent par la Communauté ne permet pas de se montrer très optimiste quant à la réalisation des objectifs qui sont inscrits dans les traités (en particulier marché intérieur et cohésion économique et sociale) et quant à l'exercice des nouvelles compétences dont il est notamment question dans l'Acte unique européen.

L'effort majeur pour tenter d'améliorer le fonctionnement du système communautaire a été accompli - sous l'impulsion du Parlement européen et de son projet de traité [...] par les douze gouvernements dans le cadre de la conférence de Luxembourg.

L'Acte unique européen, aujourd'hui soumis à la ratification des parlements nationaux, a apporté une réponse totalement inadéquate à la question de l'efficacité et du fonctionnement démocratique du système Institutionnel de la Communauté et à la nécessité d'engager concrètement le processus d'intégration politique de nos pays.

Les ambiguïtés qui ont accompagné l'élaboration de l'Acte unique et son interprétation, les incertitudes qui planent encore sur sa ratification avant l'échéance du 31 décembre 1986 fixée par les gouvernements eux-mêmes, le fait que les administrations et les ministres réunis en Conseil ne cessent de manifester leur absence de volonté d'appliquer de manière cohérente ce dont ils sont convenus à la conférence de Luxembourg - tout cela fait peser bien des hypothèques sur la possibilité d'accomplir les petits pas, les pas minuscules mentionnés dans l'Acte unique.

La Commission et le Parlement ont formulé des critiques et des réserves convergentes au sujet du déroulement de la conférence de Luxembourg et de ses conclusions et s'accordent aujourd'hui pour porter un jugement négatif sur l'attitude peu cohérente des gouvernements et des administrations nationales. Si ces appréciations convergentes avaient été exprimées avec davantage de force et d'efficacité pendant les travaux de la conférence et si l'objectif d'un résultat conforme aux intérêts européens avait prévalu sur la volonté de conclure à tout prix les négociations par un accord unanime avant la fin de la présidence luxembourgeoise, la négociation entre les gouvernements aurait pris une tournure différente et les résistances des diplomaties nationales auraient été très probablement vaincues.

Abstraction faite de ces réserves, le Parlement et la Commission doivent maintenant examiner leurs propres activités en fonction des conséquences de l'application de l'Acte unique et en particulier de la procédure de coopération qui déterminera les relations entre le Conseil, le Parlement et la Commission pour l'adoption des décisions législatives prévues dans l'Acte unique.

Pour que toutes les possibilités de l'Acte unique soient exploitées de manière optimale et pour que le pacte d'alliance entre le Parlement et la Commission soit mis en œuvre avec efficacité, nos institutions doivent réfléchir, le cas échéant dans le cadre d'initiatives communes, sur leur mode de fonctionnement actuel et y apporter, s'il y a lieu, des réformes profondes.

Le Parlement a sans nul doute conscience du fait qu'une distinction plus claire doit être établie, dans ses activités, entre initiatives de nature essentiellement politique et travaux de nature typiquement législative (en particulier dans le cadre de la procédure de coopération) et que cette distinction nécessite une série d'importantes modifications que la commission du règlement examine actuellement sur la base du rapport de M. Prout.

Je crois cependant - et je parle ici davantage en tant qu'ancien collègue qu'en tant que commissaire - que le Parlement européen devrait saisir l'occasion de la révision de son règlement intérieur pour procéder (en fixant éventuellement une échéance plus lointaine, celle de l'approbation du rapport Prout ne pouvant pas être reportée) à une réforme plus large de son règlement et, partant, de son fonctionnement, afin de donner davantage d'efficacité, de cohérence et d'autorité à l'Influence qu'il exerce dans la Communauté. A la veille de la première élection du Parlement européen au suffrage direct, des idées analogues avaient été émises par la commission du règlement présidée par M. Silvio Leonardi; l'actuel secrétaire général du Parlement européen, M. Enrico Vinci, avait en cette occasion contribué par ses réflexions et son expérience à alimenter la discussion. Certaines de ces idées restent valables aujourd'hui et beaucoup d'autres pourraient être formulées compte tenu de tous les éléments qui sont venus enrichir la réalité communautaire - les unes et les autres pouvant contribuer, si elles étaient

converties en décisions recueillant le large consensus de l'Assemblée, à renforcer la légitimité de votre institution.

De son côté, la Commission a sans nul doute conscience du fait que ses rapports avec le Parlement, à l'intérieur du triangle institutionnel Conseil-Parlement-Commission, seront mis à dure épreuve au cours de la procédure de coopération et lors de la prise de décisions concernant le budget et les ressources propres.

Il se pose ici des questions de méthode et de fond que la Commission devra examiner attentivement dans les prochaines semaines, à commencer par notre présence politique lors des travaux de vos commissions et par les relations de la Commission avec les groupes politiques et les autres organes du Parlement.

J'ai la conviction que des rencontres, bien entendu Informelles, entre des membres de la Commission et l'Intergroupe fédéraliste - rencontres au cours desquelles il serait surtout question du fonctionnement de nos deux institutions - pourraient contribuer à susciter des idées et des initiatives de nature à rendre plus efficace le rapport Interinstitutionnel qui découlera du pacte d'alliance.

6. La second thème de réflexion qui doit concourir à l'élaboration du pacte d'alliance concerne la recherche du consensus dans nos pays. Il s'agit, d'une part, de sensibiliser l'opinion publique au coût de la "non-Europe" et aux intérêts communs permanents qui unissent les peuples de l'Europe et, d'autre part, d'obtenir le soutien des citoyens européens pour l'action - que vous ayez entreprise et que la Commission doit entreprendre avec vous - en vue de réaliser l'unité de l'Europe en temps opportun et d'une manière adaptée à l'objectif à atteindre.

Cette réflexion et les initiatives qui en découleront sont indispensables à un moment où prévaut en Europe une attitude de résignation et d'attentisme stérile, souvent dissimulée derrière la réaffirmation d'un engagement en faveur de l'unité européenne.

La Commission et le Parlement ont les moyens de promouvoir une vaste campagne d'information sur le coût non seulement économique, mais aussi politique et culturel de la "non-Europe", afin de transformer en véritable volonté d'action le sentiment diffus qui existe dans l'opinion publique en faveur de l'Union européenne (sentiment confirmé périodiquement par les sondages de l'Eurobaromètre). C'est ici qu'intervient et que doit être renforcée l'action en vue d'exploiter toutes les possibilités que les nouveaux moyens de communication de masse, à commencer par la télévision, offrent au niveau européen.

Il s'agit là d'un champ d'action et d'un terrain d'entente où l'Intergroupe fédéraliste peut jouer un rôle important à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement.

A côté de l'action de sensibilisation, nous devons poser la question de la "désaffection" de certains pays et d'une partie importante de la classe politique pour le processus d'Intégration économique de l'Europe. Il s'agit ici de définir des positions et de concevoir des initiatives - qui, selon moi, doivent concerner essentiellement l'identité politique de l'Europe et sa sécurité intérieure et extérieure - en utilisant des instruments autres que les instruments institutionnels habituels.

7. Ayant ainsi présenté les thèmes des réflexions qui doivent précéder l'élaboration du pacte d'alliance, je pense que nous devons axer nos discussions sur les trois éléments constituant la mission que les traités confient du Parlement et à la Commission dans le cadre de leurs compétences institutionnelles respectives.

Ainsi que l'a rappelé le président Delors dans son discours d'investiture, ces trois éléments sont la gestion du système communautaire, le développement des politiques

dans le cadre institutionnel actuel, et l'innovation au-delà des traités dans le sens de l'Union européenne.

8. En ce qui concerne la gestion du système communautaire, nous devons bien entendu consacrer notre attention à l'application de l'Acte unique européen et au rôle que le Parlement, la Commission et le Conseil doivent tenir dans le triangle institutionnel.

Je suis convaincu que le Parlement et la Commission ne seront en mesure de maintenir et renforcer l'autorité de leurs positions (certes dans les limites étroites des pouvoirs qui leur sont attribués par les traités et par l'Acte unique) que si chaque institution respecte scrupuleusement, non seulement dans la forme, mais aussi sur le fond, les prérogatives inhérents au rôle politique de l'autre.

C'est pourquoi j'estime qu'il est illusoire et en définitive néfaste pour les deux institutions d'essayer de renforcer le rôle politique du Parlement en lui attribuant un droit (formel) d'initiative en matière législative qui limiterait celui que les traités confèrent à la Commission ou en associant le Parlement à la phase d'exécution des décisions législatives qui sont actuellement prises par le Conseil.

Il serait selon moi beaucoup plus efficace de définir de commun accord un programme de l'activité législative en vue de donner davantage d'autorité aux propositions de la Commission devant le Conseil et à la position du Parlement au cours des deux lectures prévues dans la procédure de coopération.

En outre, la Commission ne devrait pas associer le Parlement à la définition ponctuelle de tous les éléments de propositions législatives, mais définir avec lui et avec ses commissions compétentes le cadre politique d'ensemble à l'intérieur duquel les initiatives législatives de la Commission devront être présentées.

Une fois convenu le cadre politique et défini le programme de l'activité législative, la Commission s'engagera à soutenir cet accord devant le Conseil en retirant le cas échéant les propositions qui risquent d'être profondément modifiées et en tenant le Parlement informé de l'avancement des discussions au Conseil.

De son côté, le Parlement s'engagera à agir – au cours des deux lectures prévues dans la procédure de coopération – conformément au cadre politique convenu, en adaptant ses activités en fonction du programme législatif élaboré avec la Commission.

La gestion du système communautaire exige aussi un autre aspect essentiel : un processus décisionnel efficace au Conseil. Sur ce point, la Commission et le Parlement doivent choisir le moment et la manière de soulever ensemble, en des termes suffisamment dramatiques la question de la pratique aberrante du droit de veto, y compris aux niveaux les plus bas des négociations entre administrations nationales, et de faire valoir la nécessité d'accomplir un premier pas en avant avec la modification du règlement intérieur du Conseil, selon une formule qui garantisse le rôle de la Commission et donne une véritable signification au rôle du Parlement dans la procédure de coopération.

9. En ce qui concerne les progrès de l'intégration communautaire dans le cadre des traités cadre des traités, notre attention doit porter sur trois thèmes : la réforme de la politique agricole commune, le développement des politiques structurelles et la réforme du financement de la Communauté.

En ce qui concerne la réforme de la politique agricole commune, je tiens à ajouter aux considérations que j'ai déjà développées dans ma note à la Commission en vue du séminaire des 3 et 4 octobre, la conviction qu'il serait dangereusement illusoire d'essayer de modifier les mécanismes pervers qui sont à l'origine des excédents de lait, de vin,

d'huile et de céréales – lesquels ont atteint des niveaux insupportables pour la Communauté – en recourant à des techniques budgétaires ou en se contentant de faire participer les Etats membres à l'écoulement des excédents actuels sans accompagner ces mesures de modifications concomitantes des règlements relatifs aux organisations communes de marché.

La réforme de la politique agricole commune et le contrôle de ses dépenses sont des conditions essentielles pour promouvoir un développement approprié des politiques structurelles, qui permettra de réaliser la cohésion économique et sociale qui doit aller de pair avec la création progressive du marché intérieur.

En ce qui concerne la réforme du budget de la Communauté et, notamment, la modification du niveau des ressources propres et des mécanismes institutionnels de leur détermination, je tiens à ajouter à ce que j'ai exposé dans leurs domaines de responsabilité respectifs, les institutions communautaires et les Etats membres et qui sera basée non pas sur la fixation rigide du niveau des ressources propres revenant à la Communauté, mais sur le rapport entre compétences communautaires, politiques communes et besoins de financement correspondants. A la demande de la Commission, le groupe de travail présidé en 1975 par Mc Dougall s'était livré à une réflexion plus approfondie sur ces questions et M. Baron fait d'ailleurs explicitement référence à ce rapport dans la résolution qu'il présentera demain à l'Assemblée au nom de la commission des budgets.

10. La définition du cadre politique d'ensemble, la programmation de l'activité législative et la programmation financière pour gérer le système communautaire et faire progresser les politiques communes sont des étapes indispensables pour consolider et enrichir le rapport de confiance qui s'est établi entre la Commission et le Parlement lors de l'investiture de l'actuelle Commission.

Ce rapport de confiance est un élément indispensable dans les relations interinstitutionnelle qui caractérisent un système - le système communautaire – différent des systèmes nationaux, dans lesquels le rapport de confiance s'établit ou cesse d'exister entre le gouvernement, détenteur du pouvoir exécutif, et le Parlement, détenteur du pouvoir législatif.

Dans le système communautaire, où les fonctions exécutives sont encore partagées entre la Commission et le Conseil (ce dernier agissant souvent de manière arbitraire) et où les fonctions législatives sont réparties de manière très imparfaite entre le Conseil et le Parlement, le rapport de confiance qui s'établit entre le Parlement et la Commission lors de l'investiture de celle-ci peut cesser d'exister dans deux hypothèses :

a) quand il y a désaccord entre la Commission et le Parlement sur l'application du cadre politique convenu ou sur des aspects importants du pacte d'alliance, si celui-ci a été conclu ;

b) quand le Conseil dénature ou se prépare à dénaturer par ses décisions le programme d'action sur lequel repose l'entente entre le Parlement et la Commission.

Dans ce dernier cas, on pourrait envisager le déclenchement concerté d'une crise pour donner plus d'éclat et d'autorité à la position du Parlement et de la Commission face au Conseil. Dans la crise ainsi ouverte de commun accord, le Parlement s'engagerait à n'accepter aucun nouvel exécutif dont le programme ne serait pas conforme à celui de l'exécutif démissionnaire et celui-ci s'engagerait à ne pas modifier son propre programme sans l'accord préalable du Parlement.

11. Le dernier élément du pacte d'alliance concerne l'innovation dans le système institutionnel au-delà des traités, c'est-à-dire la réalisation de l'Union européenne.

L'intégration supranationale des pays européens ne représente pas – vous qui avez constitué un intergroupe fédéraliste en êtes bien entendu les premiers convaincus – la revendication abstraite d'un modèle institutionnel idéal à substituer au système communautaire actuel qui, aux yeux de beaucoup, apparaît encore comme le plus réaliste. Il ne s'agit pas non plus de vouloir à tout prix concrétiser une utopie qui rencontre perpétuellement l'indifférence et l'hostilité des structures politiques et administratives nationales.

Les événements récents ont confirmé la conviction – qui est la vôtre et celle du Parlement européen – que les problèmes supranationaux doivent être traités et résolus par des institutions supranationales et que, de ce fait, la réalisation de l'union politique et économique de l'Europe – au-delà des Communautés actuelles – est une urgente nécessité. Elle seule peut nous permettre de donner à nos peuples et à nos pays les moyens de résoudre ensemble, de manière démocratique, les problèmes que les Etats nationaux ne sont pas en mesure de résoudre chacun de leur côté.

Le recherche du consensus entre les citoyens de l'Europe (grâce à la campagne de sensibilisation et d'information dont j'ai parlé au début de mon intervention, mais aussi grâce à des instruments de consultation plus larges auxquels la commission Institutionnelle du Parlement a décidé de consacrer des réflexions particulières) doit aller de pair non seulement avec la définition du contenu de l'idéal européen - les éléments essentiels de ce contenu figurant déjà dans le projet de février 1984 -, mais aussi avec la détermination du moment et de la manière de réaliser l'Union européenne en tenant compte des tentatives effectuées et en se référant avant tout à la légitimité démocratique du Parlement européen.

Si une action efficace doit être menée auprès des forces économiques politiques et sociales et auprès des citoyens de l'Europe, si le Parlement et la Commission doivent agir, sur la base d'un véritable pacte d'alliance pour vaincre les résistances des administrations nationales et obtenir le consensus convaincu, en ce qui me concerne, que nous ne devons pas perdre de vue l'échéance des élections européennes de juin 1989.

Dans la perspective de cette échéance un consensus et un engagement doivent être recherchés pour reconnaître au Parlement qui sortira de ces élections le droit d'élaborer l'acte constitutif de l'Union à soumettre à la ratification des parlements nationaux, selon la formule proposée par la Commission dans son rapport de 1975 sur l'Union européenne.

Le Parlement européen s'apprête à élaborer la nouvelle stratégie qui devra l'amener à reprendre le rôle qu'il a joué avec un grand sens des responsabilités pendant sa première législature, sous l'impulsion et dans le sillage d'Altiero Spinelli. La création de l'Intergroupe Fédéraliste, qui se réclame dans son acte constitutif du club du Crocodile et de l'action d'Altiero Spinelli, est un acte important pour relancer du Parlement la lutte en vue de réaliser l'Union européenne.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fascicolo 33 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

5. Strasburgo, 1987. *I deputati dell'Intergruppo federalista firmano la Declaration politique*

“La ligne de démarcation entre partis progressistes et partis réactionnaires suit donc désormais non pas la ligne formelle du stade plus ou moins avancé de démocratie, du niveau plus ou moins élevé de socialisme à instaurer, mais la ligne bien plus substantielle et toute nouvelle de séparation entre ceux qui conçoivent comme finalité essentielle de la lutte la vieille ambition de la conquête du pouvoir politique national - et qui feront par là même, et bien qu'involontairement, le jeu des forces réactionnaires, en laissant se solidifier la lave incandescente des passions populaires dans le vieux moule, et en permettant que renaissent les vieilles absurdités - et ceux qui verront comme une tâche centrale la création d'un état international solide, qui canaliseront vers ce but les forces populaires et qui - même après avoir conquis le pouvoir national - s'en serviront, en toute première urgence, comme instrument de la réalisation de l'unité internationale”.

The dividing line between progressive and reactionary parties no longer follows the forma/ line of greater or lesser democracy, or of more or less socialism to be instituted; rather the division falls along the line, very new and substantial, that separates the party members into two groups. The first is made up of those who conceive the essential purpose and goal of struggle is the ancient one, that is, the conquest of national political power. - and that, although involuntarily, play into the hands of reactionary forces, letting the incandescent lava of popular passions set in the old moulds, and thus allowing old absurdities to arise once again. The second are those who see as the main purpose the creation of a solid international state; they will direct popular forces toward this goal, and having won national power, use it first and foremost as an instrument for achieving international unity”.

Altiero Spinelli - Ventotene, 1941

1. Le 9 juillet 1980 - à l'initiative d'Altiero Spinelli - neuf député du premier Parlement européen élu au suffrage universel décidaient de constituer un Intergroupe, ayant pour but la réalisation de l'Union européenne grâce à l'action de la seule représentation démocratique au niveau communautaire, le Parlement Européen.

Cet Intergroupe fut généralement connu sous le nom de “Club du Crocodile”: sous son impulsion, une commission institutionnelle constituée, avec la tâche d'élaborer les propositions nécessaires pour la réalisation de l'Union européenne.

Le 14 février 1984, le Parlement européen adoptait, à la majorité absolue de ses membres, le projet de Traité instituant l'Union européenne. Ce projet devait recevoir - avant et après les élections européennes en juin 1984 - l'appui de plusieurs Parlements nationaux, de chefs d'Etat et de gouvernement et des forces politiques, économiques, sociales et culturelles les plus importantes dans nos pays.

2. Accepté dans son esprit et dans sa méthode par la majorité des représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement réunis dans le Comité Dooge, le projet de la Traité a été complètement ignoré par les gouvernements à partir du moment où ils ont décidé d'entamer une négociation diplomatique, conduite inévitablement sous la contrainte de l'unanimité.

Le résultat de l'impulsion donnée par le Parlement européen a été donc - jusqu'à maintenant - l'Acte Unique Européen, adopté par la Conférence Intergouvernementale de

Luxembourg. Cet Acte donne une réponse largement insatisfaisante aux exigences concrètes soulevées avec le projet du Parlement et notamment au déficit démocratique existant au niveau communautaire, au manque d'efficacité du processus décisionnel, à la nécessité et à l'urgence d'unifier les pays d'Europe.

3. Les expériences plus récentes ont montré combien il soit urgent et nécessaire que nos pays et nos peuples soient réellement gouvernés et qu'ils le soient démocratiquement.

Dans beaucoup de secteurs qui touchent la vie concrète du citoyen et, notamment, les problèmes du chômage, de la sécurité, de l'environnement, de la coopération monétaire, du retard technologique de l'Europe, de la coopération avec le Tiers Monde, des Droits de l'Homme, l'absence d'une voix commune de l'Europe a été toujours frappante.

4. Il s'agit maintenant de reprendre rapidement la voie de l'Union européenne, à partir encore une fois de l'impulsion et de l'action de la seule représentation démocratique au niveau communautaire, le Parlement européen.

La stratégie que les élus des peuples européens devront établir, en vue des élections européennes en juin 1989, aura une influence déterminante pour l'avenir du Parlement européen et pour le processus d'intégration de l'Europe.

5. L'appui des forces politiques, économiques, sociales et culturelles et le rôle d'information et de sensibilisation des mass-médias et de la presse sont évidemment essentiels.

A côté de cet appui, l'action de mobilisation des pouvoirs locaux, des fédéralistes européens, de nouvelles initiatives (dont la plus récente du Comité d'action Altiero Spinelli pour l'Union européenne" assume pour nous une signification toute particulière) sera extrêmement précieuse.

Nous sommes toutefois convaincus que la première étape de la nouvelle stratégie qui nous conduira jusqu'aux élections de 1989 doit être établie et consolidée dans le Parlement européen.

6. Un consensus très large doit être recherché au-delà des clivages idéologiques traditionnels, en rassemblant tous les innovateurs qui sont prêts à agir pour réaliser l'Union européenne. Dans cet esprit, nous avons décidé de constituer un intergroupe fédéraliste pour l'Union européenne, avec le but de renforcer et rendre permanents les liens et l'engagement de tous ceux qui veulent agir pour réaliser l'Union européenne.

7. Nous sommes d'autre part consciente que la réalisation de l'Union européenne constituera le résultat d'un processus démocratique dans lequel devront être étroitement engagés tous les citoyens européens, à travers leur représentants légitimes au niveau européen et national.

Sur la base de cette conviction, nous faisons appel à tous nos collègues dans les Parlements nationaux, en leur demandant de s'associer à notre initiative et de se mobiliser avec nous pour réaliser cet objectif démocratique fondamental qui réside dans l'unification de l'Europe.

8. Il faut agir - et agir tout de suite - pour donner à nos peuples les moyens indispensables pour se gouverner, dans le respect de leurs diversités, dans la liberté et dans la sécurité, dans la recherche et dans le maintien de la paix, dans la commune responsabilité vers les pays et les peuples les plus pauvres du monde.

Intergroupe Fédéraliste pour l'Union Européenne

6. Belgio, 1987. *Il socialista Guy Spitaels presenta al Parlamento belga una proposta di risoluzione relativa all'attribuzione di poteri costituenti al Parlamento europeo.*

Mesdames, messieurs,

La Communauté européenne vit dans une situation de crise permanente. Chaque année, la confection du budget, la réforme de la politique agricole et le lancement de nouvelles initiatives engendrent des blocages. La structure institutionnelle mise en place par les traités de Paris et de Rome a révélé, au fil des décennies, ses limites. Celles-ci apparaissent d'autant plus graves que de nouvelles difficultés, aussi urgentes que fondamentales, se posent aux Etats européens. Il s'agit avant tout de la nécessité de coordonner leur politique monétaire ainsi que leur politique de défense.

Sur un plan plus général, il apparait clairement que les Etats membres ne peuvent plus, dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, apporter une solution durable à la grave crise économique et sociale que traverse l'Europe. Pour parvenir à un redressement de la croissance économique et à une diminution du chômage, il importe par conséquent d'accroître les compétences,

Les ressources financières et la capacité de décision de, la Communauté européenne.

De pareilles réformes ne peuvent s'effectuer dans le cadre des institutions actuelles. Ces dernières souffrent de rapports de force déséquilibrés et de l'absence d'un réel contrôle des électeurs sur leur gestion. Par ailleurs, l'intégration monétaire ou militaire de l'Europe requiert de manière impérative la création d'un réel pouvoir politique européen. Enfin, il n'est pas certain que tous les Etats membres de la Communauté souhaitent s'engager, à l'heure actuelle, dans un approfondissement de la construction européenne.

Pour ces raisons, il importe au plus haut point que les Etats membres désireux de créer enfin une véritable Union européenne expriment avec clarté leur intention, désignent dans un délai raisonnable (pour le mois de juin 1989) une assemblée constituante chargée d'élaborer un projet de Constitution européenne, et s'engagent à soumettre ce projet dès son achèvement à des début du processus paraît susceptible de le retarder et de diminuer à terme la signification d'une consultation populaire.

Dans la mesure du possible, il est souhaitable que le Parlement européen exerce la fonction de cette assemblée constituante. Si, toutefois, des réticences se manifestent dans certaines sphères, il importe que l'aspiration d'une majorité de la population européenne à l'Union européenne ne s'en trouve pas entravée. Les Etats désireux d'avancer sur cette voie doivent pouvoir dans cette hypothèse, créer une assemblée ad hoc, éventuellement composée de leurs représentants au Parlement européen. Si cette décision aboutit à la création d'une Union européenne, cette dernière reprendra alors l'ensemble de leurs obligations dans le cadre de la Communauté européenne actuelle.

Il est de bon ton, dans certains milieux, de critiquer la recherche des réformes institutionnelles européennes au motif qu'elle est "irréaliste" ou qu'elle ne peut remédier au "manque de volonté politique". Pourtant, l'irréalisme consiste précisément à imaginer que l'aménagement de la politique agricole ou du système de financement de la Communauté, pour ne pas parler de la mise sur pied du marché unique, de l'espace social européen ou d'une politique monétaire commune, pourront intervenir sans une

simplification du processus de décision. Par ailleurs, si la réforme des institutions ne peut pallier l'absence de volonté politique, la volonté politique ne permettra pas à elle seule

l'adoption de toutes les mesures nécessaires à la suppression complète des barrières douanières, l'harmonisation des fiscalités, la libre prestation des services, le redressement des déséquilibres régionaux, la coordination accrue des politiques monétaires, l'établissement d'un seuil minimal de garanties sociales, l'encouragement des projets de recherche, l'instauration de multiples normes de production européennes, le soutien à une industrie audiovisuelle européenne et l'organisation de programmes de défense communs - pour ne donner que quelques exemples.

La simplification des institutions européennes et, partant, l'accroissement de leur efficacité, est un préalable technique indispensable à l'approfondissement de la construction européenne.

Elle réclame l'instauration d'un véritable Parlement européen, ainsi que d'un véritable gouvernement européen, dotés tous deux d'une réelle autonomie vis-à-vis des Etats membres.

Proposition de résolution:

Le Parlement belge,

- conscient des difficultés croissantes que les Etats membres de la Communauté européenne rencontrent pour apporter une solution à la crise économique et sociale de l'Europe;

- soucieux de voir la Communauté résoudre ses blocages endémiques et prendre de nouvelles initiatives indispensables à la réalisation du marché intérieur;

- désireux de soutenir les initiatives prises dans d'autres Etats membres afin d'aboutir à la mise sur pied de l'Union européenne;

- demande au gouvernement belge de proposer au Conseil européen l'attribution, au Parlement européen ou à une assemblée composée de représentants des Etats membres soucieux d'approfondir la construction de l'Europe la réalisation d'un projet d'Union européenne. Les Etats membres ayant accepté cette proposition devront s'engager à soumettre dans un bref délai le projet à un referendum national.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fascicolo 33 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

7. Pavia 19 marzo 1987. *Lettera di Alberto Majocchi ai deputati italiani ed europei per promuovere, in occasione delle elezioni europee del 1989, un referendum di indirizzo volto a sondare la volontà popolare in merito al conferimento o meno di un mandato costituente al Parlamento europeo.*

Onorevole, il Parlamento Europeo, nella sessione di maggio, dovrebbe prendere in esame la risoluzione presentata dalla Commissione istituzionale sulla nuova strategia per realizzare l'Unione europea. Noi crediamo nostro compito, in questa occasione, portare a conoscenza degli elettori le posizioni dei parlamentari europei eletti in Italia, che sono in generale molto più avanzate rispetto alle posizioni assunte dai loro colleghi nell'Assemblea di Strasburgo. In particolare, riteniamo essenziale far conoscere la Sua posizione su questi due punti definiti:

1°) Lei è favorevole “ad accelerare il processo di unificazione europea con un esplicito mandato costituente da affidare al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989” (secondo la dizione dell’ordine del giorno approvato dal Senato italiano il 1° ottobre 1986)?

2°) Lei è favorevole ad indire “un referendum di indirizzo dei cittadini degli stati membri” (secondo la dizione del medesimo ordine del giorno), da realizzare in occasione delle elezioni europee del 1989, sulla base di un testo di tenore simile al seguente, proposto dal MFE: “Volete che al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989 sia conferito il mandato di redigere la costituzione dell’Unione europea con un governo responsabile di fronte al Parlamento e con competenze in materia di moneta, di economia, di politica estera e di sicurezza”?

Noi vorremmo render pubbliche le risposte prima della sessione di maggio per esercitare una pressione efficace sugli altri membri del Parlamento europeo. Per questa ragione avremmo bisogno di conoscere la Sua gentile risposta in tempi brevi. Non vorremmo d’altra parte che una Sua mancata risposta venisse interpretata in senso negativo dai numerosi cittadini che frequentemente ci chiedono informazioni circa l’atteggiamento dei parlamentari europei.

[HAEU, PVD, Parlement européen, fascicolo 35 Intergroupe fédéraliste du PE]

8. Roma, 24 marzo 1987. *L’intergruppo lancia “L’Europe est notre avenir. Manifeste pour l’Union européenne”.*

1. La Communauté européenne, trente ans après les Traités de Rome.

Les Traités de Rome ont trente ans.

Les acquis de la Communauté européennes sont incontestables:

-la fin des guerres fratricides entre européens, dont la réconciliation entre la France et l’Allemagne est le témoignage le plus éclatant;

- la perception d’une conscience européenne chez les peuples de la Communauté;

- la réalisation progressive d’une puissance économique qui compte dans les affaires du monde;

- l’accroissement de Six à Douze des Etats membres. Cependant l’Europe est en crise et les espoirs mis en elle risquent d’être déçus.

L’Europe communautaire est en crise parce qu’elle n’est pas capable de répondre aux défis du monde contemporain et parce qu’en son sein ont ressurgi les égoïsmes nationaux.

L’absence d’un pouvoir de décision efficace et le refus au Parlement européen du pouvoir législatif et de contrôle démocratique ont entraîné la paralysie des institutions communautaires et expliquent la désillusion des citoyens européens.

2. Les tâches de l’Europe démocratique

Le monde a bougé. Son rétrécissement est un phénomène essentiel de notre époque.

Face aux défis du monde contemporain, l’Europe doit devenir une véritable entité politique. Elle doit notamment réaliser:

-une politique de la société qui assure le développement harmonieux et équitable entre ses régions, entre l’agriculture, l’industrie et les services, entre l’homme et son milieu;

- un espace commun sans frontières, à l'intérieur duquel les citoyens, les biens, les services et les capitaux puissent circuler librement;

- une politique économique qui assure la réalisation d'un système monétaire européen englobant toutes les devises des Etats membres et développant le rôle de l'Écu comme monnaie commune;

- un nouvel élan aux politiques communes en matière de recherche, énergie et nouvelles technologies;

-une identité culturelle s'enrichissant de ses différences;

-une politique commune en matière de relations internationales, de sécurité et de défense, qui assure le maintien et le développement de la paix, dans le respect des droits fondamentaux de l'homme;

-une politique de coopération avec les pays du Tiers Monde, en élaborant avec eux un pacte de croissance solidaire.

3. La transformation de la Communauté en véritable Union

L'Europe communautaire doit d'abord être un état d'esprit pour aboutir à un Etat de droit. Une volonté politique commune, réelle et opérante, peut seule transformer l'Europe communautaire en une Union, qui lui donnera une personnalité et lui permettra de parler d'une seule voix. En adoptant à une très large majorité - à l'initiative d'Altiero Spinelli - le projet de Traité instituant l'Union européenne, le Parlement a montré la voie à suivre et les objectifs à atteindre. La réponse des gouvernements, instituant l'Acte unique européen, n'a constitué qu'un pas très timide en avant.

4. La nouvelle stratégie à suivre pour réaliser l'Union européenne

Il s'agit maintenant de reprendre la voie tracée par le Parlement européen, auquel doit être confié par les Etats membres, à l'occasion des élections européennes en juin 1989, le mandat d'élaborer le projet d'Union à soumettre aux ratifications nationales.

Il est avant tout nécessaire de réaliser, au-delà des clivages politiques traditionnels, un consensus très large dans le Parlement européen en faveur de la nouvelle stratégie. L'Intergroupe fédéraliste doit entreprendre cette action indispensable.

A cette action il faut convier en même temps tous les élus dans chacun de nos pays et tous les gouvernements nationaux.

Nous appelons tous les Etats membres de la Communauté à contribuer à la naissance de l'Union européenne.

5. La mobilisation des citoyens européens

Réunis à Rome à l'occasion du trentième anniversaire de la signature des Traités communautaires, nous lançons un appel à tous les élus et à tous les citoyens à se rassembler pour affirmer la volonté commune de bâtir l'Union européenne.

Dans cet esprit et pour préparer les élections européennes de 1989, nous demandons aux citoyens européens d'assumer leur commune responsabilité et de répondre massivement à toute initiative de consultation populaire.

L'Europe est notre avenir.

Rome, le 24 mars 1987

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fascicolo 34 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

9. Strasburgo, 18 novembre 1987. *I deputati dell'Intergruppo Ettore Andenna, Maria Luisa Cassanmagnago, Giovanni Cervetti, Roberto CiccioMessere, Francesco Compasso, Jas Gawronski, Vincenzo Mattina, Alberto Tridente, Renzo Trivelli chiedono ai colleghi del Parlamento italiano e del Parlamento europeo di avviare con urgenza le procedure legislative necessarie per consentire la convocazione del referendum.*

Cari Colleghi,

l'autonomia del l'Europa, la sua possibilità di esprimersi con unica voce nel proprio interesse, cioè nell'interesse dei suoi popoli e delle loro aspirazioni di libertà, di democrazia, di progresso e di cultura, ma anche nell'interesse di nuovi assetti che sono indispensabili per il mondo intero sono prive di qualsiasi prospettiva se non si superano le tendenze che limitano le decisioni alla solo formazione di un'area di libero scambio ed affidano al metodo intergovernativo il compito di far progredire l'integrazione comunitaria verso l'obiettivo dell'unificazione politica. La crisi della Comunità ed in particolare quella della sua politica finanziaria manifesta con evidenza l'urgenza di una svolta nel complesso processo di unificazione europea. Questa esigenza trova crescente consenso tra le forze politiche e le singole personalità che più avvertono i danni ed i pericoli della grave crisi che l'Europa sta attraversando. Operare perché si avvii concretamente un processo che conduca alla realizzazione dell'Unione europea significa mettere in moto iniziative adeguate per mobilitare le forze politiche, economiche e sociali in vista delle elezioni europee del 1989 ed utilizzare gli strumenti più efficaci per coinvolgere direttamente i cittadini dei membri della Comunità europea. In questo spirito, i deputati italiani al Parlamento europeo intendono agire promuovendo - d'accordo con altre forze politiche e personalità europee ed in cooperazione con analoghe iniziative del Movimento federalista e degli Intergruppi parlamentari federalisti - ('esame e l'eventuale approvazione di una proposta di Legge per la convocazione di un referendum sull'Unione politica e sul ruolo costituente del Parlamento europeo, abbinandolo alle elezioni europee del 1989. I cittadini - all'atto stesso dell'elezione diretta del Parlamento europeo dovrebbero pronunciarsi sulla realizzazione dell'unità politica dell'Europa e sull'affidamento di poteri costituzionali al Parlamento nella terza legislatura elettiva. Il risultato del referendum non determinerebbe modificazioni immediate relative alle strutture istituzionali della comunità europea, ma dal suo risultato discenderà sia l'autorizzazione ai parlamentari europei di assumere potere costituenti, sia l'autorizzazione al Governo di concludere un Trattato per l'Unione europea e al Parlamento di ratificarlo.

Sulla base dello spirito unitario che caratterizza l'azione delle forze politiche italiane in merito alla costruzione europea ed in particolare l'impegno dei deputati italiani al parlamento europeo, intendiamo sollecitare i gruppi politici della camera e del Senato ed il governo italiano ad avviare con urgenza le procedure legislative necessarie per consentire la convocazione del referendum in occasione delle elezioni europee del 1989.

I deputati italiani al Parlamento europeo si impegnano

contestualmente ad agire concretamente per sollecitare tutte le forze politiche al parlamento europeo e nei paesi della Comunità perché sia presa seriamente in esame l'ipotesi di un euroreferendum "sull'unione politica dell'Europa" e sul ruolo costituente del Parlamento europeo. Così operando, saremo in grado di caratterizzare in senso

europeo le elezioni europee del 1989 e di contribuire ad accelerare il processo di unificazione politica dell'Europa.

Certi di incontrare il vostro consenso e la vostra attiva partecipazione, vi inviamo i nostri più cordiali saluti.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, Fascicolo 35 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

10. Strasburgo, 8 marzo 1988. *I deputati dell'Intergruppo federalista invitano i colleghi a sottoscrivere la Declaration écrite sur une Consultation populaire pour l'union politique de l'Europe et les pouvoirs constituant.*

Strasbourg, le 8 mars 1988

Chère Collègue, cher Collègue,

plusieurs initiatives ont été lancées ces derniers temps en vue de relancer l'action en faveur de l'Union politique de l'Europe. Parmi les plus significatives, il faut inscrire celles qui demandent la convocation d'une consultation populaire sur l'Union européenne et sur les pouvoirs constituants du Parlement européen.

Nous considérons urgent et nécessaire que la majorité des membres du Parlement européen exprime clairement son soutien à ces initiatives, en demandant aux Chefs d'Etat et de gouvernement d'assumer les responsabilités qui sont les leurs dans le cadre du Conseil européen.

Dans l'attente des propositions globales que la commission institutionnelle est en train d'élaborer sur la "nouvelle stratégie pour réaliser l'Union européenne" et qui seront discutées avant la fin de cette année en séance plénière, nous vous proposons d'utiliser les moyens offerts par le Règlement et inscrire la déclaration politique ci-jointe en annexe au Registre, pour demander l'accord de la majorité des membres du Parlement européen. Dès qu'une masse critique de signatures sera atteinte, nous pourrions inscrire formellement cette déclaration, nous mobiliser pour recueillir les signatures nécessaires (c.à.d. 258, minimum) et la diffuser à travers la presse.

En vous remerciant à l'avance, nous vous prions d'agréer nos salutations distinguées

Richard Balfe, Erik Blumenfeld, Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti, Vittorino Chiusano, Francesco Compasso, Alfred Coste Floret, Jean Pierre Cot, Mario Didò, Konstantinos Filinis, Roberto Formigoni, Charles Gasoliba I Böhm, Jas Garowski, Giovanni Giavazzi, Carlo Alberto Graziani, Fernand Herman, Antonio Iodice, Vincenzo Mattina, Marco Panella, Roger Partrat, Carlos Pimenta, Ferruccio Pisoni, François Roelants du Vivier, Georgios Saridakis, Gustavo Selva, Georgios Sutra de Germa, Alberto Tridente, José Valverde López, Mario Zagari.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fascicolo 35 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

11. Pavia, 17 maggio 1988. *Francesco Rossolillo invia a Pier Virgilio Dastoli alcune riflessioni sulla legittimità di un referendum per conferire un mandato costituente al PE.*

Caro Virgilio,

cerco di esporti schematicamente le considerazioni che mi portano a pensare che il referendum sia ai fini del conferimento di un mandato costituente al Parlamento Europeo, non solo legittimo rispetto a qualsiasi ordinamento, ma addirittura necessario.

Con riferimento alla Legge Fondamentale della *Bundesrepublik* il costituzionalista Tomuschat sostiene che il principio della prevalenza dell'ordinamento giuridico europeo sull'ordinamento interno - anche costituzionale - della *Bundesrepublik*, riposa sull'art. 24 della *Grundgesetz*, che prevede il trasferimento, ad organi interstatali di determinati diritti di sovranità (*Horeitsrechte*). Ma, sempre secondo Tomuschat l'art 24 non può non applicarsi quando il trasferimento di sovranità darebbe luogo alla creazione di un vero e proprio potere statale.

Questo accadrebbe nell'ipotesi, del conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo. Tomuschat ne tira la conseguenza che un referendum che abbia come oggetto il conferimento del mandato non potrebbe essere inquadrato sic et simpliciter nell'ordinamento europeo ma presupporrebbe una modifica della costituzione della *Bundesrepublik*. Fin qui arriva Tomuschat. A me pare però che il ragionamento vada portato più avanti, e che si possa dire che una costituzione è un documento che descrive la struttura di uno Stato determinato e ne regola la vita. Una costituzione non potrebbe quindi mai, per definizione, stabilire le forme nelle quali uno Stato decide di cessare di esistere. Il documento costituzionale esprime un'opzione di fondo fatta dal popolo sovrano. Essa contiene quindi norme che possono essere mutate secondo procedure dettate dalla stessa costituzione e altre che non possono esserlo sotto pena di tradire la scelta di fondo fatta dal popolo al momento dell'adozione documento. Sembra evidente che la permanenza della comunità politica che costituisce quadro nel quale si manifesta la sovranità sia la fondamentale di tutte le norme, quella che appunto fonda la legittimità di tutte le altre.

Ne deriva che il conferimento di costituzionale un mandato come quello che noi chiediamo non è mai costituzionale nel senso formale del termine. Chi vuole veramente il mandato deve trarre da questa considerazione di queste due conclusioni: a) o afferma che il conferimento del mandato è comunque illegittimo, e quindi che l'azione per ottenerlo passa per la rottura violenta dell'ordinamento giuridico esistente, b) oppure: riconosce, a come dovrebbe fare ogni buon democratico che la fonte di qualunque legittimità è la sovranità popolare e che quindi il conferimento del mandato costituente: ha come presupposto giuridico ineludibile consultazione diretta del popolo sovrano.

La fondatezza di questa tesi trova una conferma indiretta nel fatto che le costituzioni europee (*Bundesrepublik*, in Italia, Svizzera) che hanno preso in che considerazione il problema del mutamento dei confini delle ripartizioni territoriali nelle quali si manifesta un grado di autonomia (Laender o regioni cantoni) prevedono che le decisioni relative debbano essere sempre ratificate con referendum.

Resta il fatto che questo argomento si applica direttamente al referendum (come strumento di ratifica di una decisione già presa; ma mi pare che esso possa giustificare la richiesta di un referendum di indirizzo.

[HAEU, PVD, *Personalia*, fascicolo 1 *Correspondance reçue et expédiée par Pier Virgilio Dastoli*]

12. Strasburgo, 18 luglio 1988. *Dichiarazione con cui il Parlamento approva la mozione dell'Intergruppo a favore di una consultazione europea per l'unione politica dell'Europa e per i poteri costituenti al Parlamento.*

Le Parlement européen,

- rappelant le projet de Traité instituant l'Union européenne:
- rappelant la demande adressée au Conseil européen de conférer au Parlement européen le pouvoir de rédiger un projet d'Union, afin qu'il soit soumis directement pour ratification aux parlements nationaux:

A. Considérant que la réalisation de l'Union aura des conséquences importantes pour tous les citoyens européens :

B. Considérant que cette Union ne pourra réalisée qu'à travers une large mobilisation de l'opinion publique:

1. lance un appel solennel aux chefs d'États ou de gouvernement, en leur demandant de promouvoir la convocation d'une consultation populaire sur l'Union et sur les pouvoirs du Parlement européen

2. demande notamment à la Présidence allemande d'inscrire celle question à l'ordre du jour du Conseil européen de Hanovre et à la Présidence grecque d'entamer les procédures nécessaires:

3. demande au gouvernement espagnol d'annoncer des maintenant un Sommet extraordinaire en janvier, 1989. En vue de définir les pouvoirs qui devront être conférés au Parlement européen et de convoquer la consultation populaire en même temps que les élections européennes :

4. demande aux Parlements nationaux d'apporter leur soutien à ces exigences démocratiques:

5. charge son Président de transmettre la présente déclaration aux gouvernements et aux parlements des États membres.

[HAEU. PVD, *Parlement européen*, fasc. 35 *Intergrupe fédéraliste du PE*]

13. *Strasburgo, 7 luglio 1988. L'Intergruppo federalista invia al presidente del Parlamento europeo, Henry Plumb, alcune considerazioni critiche sull'atteggiamento assunto durante il Consiglio di Hannover.*

Monsieur le Président, le Parlement européen, a la majorité de ses membres, a adopté plusieurs propositions sur les problèmes institutionnels. Certaines de celles-ci ont été programmées et votées avec l'intention expresse d'être portées à l'attention du Conseil Européen de Hanovre. Les membres de notre Intergrupe ont été surpris en lisant le

compte-rendu de votre intervention devant le Conseil Européen, de n'y trouver aucune référence - sauf une allusion vague et, à notre avis, inexacte aux positions institutionnelles du Parlement européen, dont vous êtes l'unique représentant face aux autres Institutions communautaires. Quand une majorité des membres du Parlement européen s'exprime c'est le Parlement qui s'exprime, à fortiori s'il s'agit d'une majorité absolue. C'est aussi votre devoir d'exprimer cette opinion majoritaire, comme d'ailleurs vous vous y êtes engagé lors de votre discours de candidature devant l'Intergroupe fédéraliste en décembre 1986. Cette omission est d'autant plus regrettable qu'elle n'est pas passée inaperçue auprès du Conseil européen et qu'il a fallu l'intervention du représentant d'un des Etats membres pour qu'une mince allusion aux vœux du Parlement européen en matière institutionnelle puisse figurer dans le communiqué final du Conseil européen de Hanovre. Notre Intergroupe regrette profondément qu'à moins d'un an des élections européennes le Conseil européen n'ait pas été saisi directement par vous de nos propositions en matière institutionnelle - plus particulièrement sur le rôle et sur les pouvoirs du Parlement - alors qu'il en était encore temps. Nous espérons qu'il vous sera possible de réparer cette omission lors de vos prochains contacts avec le Conseil européen et de nous réserver un entretien avant que nous portions le contenu de cette lettre à la connaissance de la Présidence (actuelle, future et passée) du Conseil européen. Dans l'attente de vous rencontrer, nous vous prions d'agréer - Monsieur le Président - l'assurance de notre haute considération.

Victor Manuel Arbeloa Muru, Erik Blumenfeld, Roberto CiccioMessere, Alfred Coste Floret, Konstantinos Filinis, Carlo A. Graziani, William Newton Dunn, Panayotis Lambrias, François Roelants Du Vivier, Vera Squarcialupi, Maria Luisa Cassanmagnago, Lambert Croux, Fernand Herman, Carlos Pimenta, Georges Sutra De Germa.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fasc. 35 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

14. Parigi, 17-18 febbraio 1989. Il Comitato d'Action Altiero Spinelli pour l'Union Européenne *rende una Dichiarazione a sostegno dell'iniziativa promossa dall'Intergruppo federalista.*

Le Comité d'Action Altiero Spinelli pour l'Union Européenne a organisé un Colloque sur le thème: "L'ENJEU DES ELECTIONS EUROPEENNES EN JUIN 1989" Ce Colloque a eu lieu à Paris, les 17 et 18 février 1989, avec la participation de cent personnalités européennes du monde politique, de l'économie et de la culture.

Sur la base des résultats des débats le Comité a adopté aujourd'hui la Déclaration suivante:

Le Comité rappelle que la création d'une Union dont la structure ne peut être que fédérale ayant des institutions compétentes notamment en matière de politique étrangère, non seulement le but des fédéralistes économique et monétaire, représente plus de quarante ans, européens depuis mais aussi l'objectif que les gouvernements des pays membres ont à mainte occasion assignée aux Communautés existantes.

2. La réalisation d'un marché unique avant le 31 décembre 1992 est partiel et un facteur très important mais insuffisant - du processus d'unification de l'Europe. Même si

le calendrier du “Livre Blanc” de la Commission est respecté dans son intégralité – hypothèse mise explicitement en manifestes, les causes par les oppositions, obstacles et les retards en matière fiscale, monétaire et de citoyenneté européenne ont nécessité et l’urgence de la transformation de la Communauté en Union apparaît de plus en plus évidente.

3. Cette transformation sera accomplie lors de la troisième législature du Parlement européen. Elle ne peut être subordonnée à la condition des progrès attendus par l’Acte Unique mais : exclusivement la nécessité de rendre : l’action européenne efficace et démocratique pour faire face aux : nouveaux problèmes de nos sociétés (solidarité, environnement, nouvelles technologies...).

4. La nécessité de réaliser l’intégration économique est une raison supplémentaire pour accroître la pression en vue de progresser sur la voie d’un système fédéral de Banques centrales pour la gestion d’une monnaie commune. C’est pourquoi le Comité organise un Colloque sur le thème “La monnaie européenne : l’heure de la décision” (Bruxelles, Palais d’Egmont, 16 mai 1989).

5. La campagne pour les prochaines élections européennes doit être une occasion cruciale pour définir les priorités de la troisième législature européenne. Les partis politiques doivent faire de l’Union européenne leur objectif prioritaire et arrêter les listes de candidats en conformité avec cet objectif.

6. Pour la première fois dans l’histoire européenne une mobilisation réelle de l’opinion publique en faveur de l’Union européenne est devenue possible. Les sondages réalisés par l’Intergroupe fédéraliste pour l’Union européenne le confirment. L’organisation de consultations populaires (référendum) le même jour que les élections européennes - préconisée par la majorité des membres du Parlement européen et faisant l’objet d’initiatives législatives en Italie et en Belgique - doit être un cheval de bataille de la campagne électorale.

7. Le Parlement européen est l’interprète naturel du consensus populaire en faveur de l’Union européenne. Le Comité demande que le Parlement européen élu en juin 1989 soit investi du mandat d’élaborer un projet de Constitution à soumettre directement aux ratifications nationales. Dans cet esprit le Comité soutient les propositions et les initiatives annoncées lors du Colloque par les représentants des Intergroupes parlementaires fédéralistes belge, français, italien et européen.

8. La réalisation de l’Union européenne ne peut être subordonnée au consentement unanime de tous les douze pays membres de la Communauté européenne. Le Parlement doit élaborer les propositions nécessaires dans l’hypothèse où une minorité des pays membres de ne seraient pas prêts à adhérer à l’Union européenne.

9. Le Comité agira pendant la prochaine campagne électorale européenne pour promouvoir la plus large diffusion des idées et de l’œuvre d’Altiero Spinelli en s’adressant notamment au monde de la culture et du travail afin de mieux expliquer les enjeux des élections européennes.

10. En s’appuyant sur le consensus unanime des participants au Colloque, le Comité convoquera – à Bruxelles - du 24 au 26 novembre 1989 - les premières ASSISES EUROPEENNES de toutes les organisations et mouvements qui veulent s’associer à la bataille pour la réalisation de l’unification de l’Europe sur la base du modèle fédéraliste.

Fait à Bruxelles, le 24 février 1989.

15. Bruxelles, 9 marzo 1989. *Pier Virgilio Dastoli, segretario dell'Intergruppo federalista e Pascal Herroelen, presidente della JEF, annunciano il sostegno alle iniziative per indire un referendum sull'attribuzione del mandato costituente al PE sviluppatosi in Belgio, Francia, FRG, Spagna e Portogallo.*

“OUI” A UN REFERENDUM POUR UNE ASSEMBLEE CONSTITUANTE EUROPEENNE. Le secrétaire général de l'INTERGROUPE FEDERALISTE DU PARLEMENT EUROPEEN

Monsieur Pier Virgilio DASTOLI, et le Président de la Jeunesse Européenne Fédéraliste (JEF), Monsieur Pascal HERROELEN ont annoncé Lors d'une conférence de presse le 9 mars 1989 qu'un appel signé par plusieurs personnalités belges sera envoyé aux membres de la Chambre des Représentants et du Sénat belge pour exprimer leur soutien à la convocation d'un référendum sur l'attribution d'un mandat constituant au Parlement qui sera élu le 18 juin 1989. MM. DASTOLI et HERROELEN ont rappelé entre autres de loi, signée qu'une proposition par huit groupes parlementaires (AGALEV, PSC, CVP, PRL, PVV, VU, Ecolo, FDF) sera prochainement discutée par le Sénat belge, que la Chambre des Députés italienne a été convoquée le 15 mars 1989 pour voter en deuxième et dernière Lecture une loi constitutionnelle et que des initiatives semblables sont en cours en France, en RFA, en Espagne et au Portugal; Dans seules pays où ces propositions seront adoptées, les citoyens seront appelés à exprimer le 18 juin 1989 Leur volonté de réaliser l'Union européenne à travers le pouvoir constituant du Parlement Européen.

[HAEU, *Parlement européen*, fasc. 35 *Intergruppe fédéraliste du PE*]

16. Strasburgo, 1989. *L'Intergruppo lancia un appello agli elettori per l'Unione politica dell'Europa*

*L'Europe est notre avenir
Appel aux électeurs pour l'union politique de l'Europe*

1. L'enjeu du 18 juin 1989

Le 18 juin 1989 les électeurs européens doivent donner à l'Europe l'impulsion décisive pour procurer à notre communauté les structures politiques indispensables.

L'enjeu est capital.

Les Traités de Rome ont plus de trente ans

Les acquis de la Communauté européenne sont incontestables :

- la fin des guerres fratricides entre Européens, dont là le plus éclatant: réconciliation entre la France et l'Allemagne est le témoignage la perception d'une conscience peuples de la Communauté; européenne chez tous les la réalisation compte dans les affaires du monde: progressive d'une puissance économique qui

- L'accroissement de Six à Douze des Etats membres. Cependant les espoirs mis en l'Europe tardent à se réaliser. L'absence d'un pouvoir de Parlement décision réel et le refus à l'europeen du pouvoir législatif démocratique ont entraîné l'inefficacité et de contrôle des institutions communautaires.

Le 18 juin 1989 doit marquer la première étape des redressements nécessaires.

2. Les tâches de l'Europe démocratique

Le monde a bougé. Son rétrécissement est un phénomène essentiel de notre époque.

Face aux défis du monde contemporain, l'Europe doit devenir une véritable entité politique. Elle doit notamment réaliser :

- une politique de la société qui assure le développement harmonieux et équitable entre ses régions, entre l'agriculture, l'industrie et les services, entre l'homme et son milieu;

- un espace commun sans frontières, à l'intérieur duquel les citoyens, les biens; les services, et les capitaux puissent circuler librement;

- le plein emploi et un système commun de protection sociale pour tous les travailleurs européens:

- une politique économique ayant pour buts l'harmonisation des fiscalités européennes et la convergence des politiques monétaires en créant au-dessus des banques centrales nationales une Banque Européenne assurant à la fois la cohérence des politiques nationales au sein du Système Monétaire Européen et la promotion de l'ECU.

- un nouvel élan aux politiques communes en matière de recherche, énergie et nouvelles technologies:

- une identité culturelle s'enrichissant de ses matières de différences :

- une politique commune en matière de relations internationales, de sécurité et de défense qui assure le maintien et le développement de la paix dans le respect des

Droits fondamentaux de l'Homme:

- une politique de coopération avec les pays du Tiers Monde, en élaborant avec eux un pacte de croissance solidaire.

3. La transformation de la Communauté en véritable Union

L'Europe communautaire doit d'abord être un état d'esprit pour aboutir à un Etat de droit

Une volonté politique commune, réelle et opérant peut seule transformer l'Europe communautaire en une Union, qui lui donnera une personnalité et lui permettra de parler d'une seule voix.

En adoptant l'Acte Unique Européen, les gouvernements n'ont fait qu'un pas timide en avant.

Lors des élections européennes de juin 1989 il appartiendra aux électeurs d'insuffler à l'Europe une dynamique de progrès.

La volonté politique nécessaire pour transformer la Communauté en véritable Union politique est l'affaire de tous.

Le scrutin du 18 juin 1989 peut et doit être l'acte de naissance de l'Union politique de l'Europe.

4. La nouvelle stratégie à suivre pour réaliser l'Union européenne

Il s'agit maintenant de reprendre la voie tracée l'initiative d'Altiero Spinelli - par le Parlement européen, lequel doit être confié par les Etats membres. À l'occasion des élections européennes en juin 1989, le mandat d'élaborer le projet d'Union à soumettre aux ratifications nationales. Il est avant tout nécessaire que les élections européennes

réalisent, au-delà des clivages politiques traditionnels, un large consensus sur le mandat constituant du futur Parlement européen élu.

5. La mobilisation des citoyens européens

L'Intergroupe fédéraliste appelle solennellement tous les candidats aux élections européennes de juin 1989 et tous les électeurs à affirmer par leurs professions de foi et par leurs votes la volonté commune de bâtir l'Union européenne en donnant à la Communauté les structures politiques indispensables.

L'Intergroupe fédéraliste adjure les citoyens européens de se rendre massivement aux urnes pour affirmer avec force que l'Europe est notre avenir.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fasc. 33 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

17. Ottobre, 1990. *L'Intergruppo invita il governo italiano a inserire nel calendario del Consiglio europeo del 27 ottobre 1990 l'esame delle proposte presentate dal PE e la richiesta allo stesso di preparare un rapporto sull'Unione europea in vista della Conferenza intergovernativa del 15 dicembre 1990.*

Declaration by the federalist Intergroups

The following text was given to the President of the Italian Republic (Mr Francesco Cossiga) and to the President in office of the Council of Ministers (Mr Gianni de Michelis) when representatives of different Federalist Intergroups met these figures in Rome last month.

“The representatives of the Federalist Intergroups gathered in Rome:

1. denounce the fact that the proposals and demands formulated by the EP have still not received an adequate reply from national governments in the EC and that in addition, the position established in the preparatory works of the Intergovernmental Conference on political union, if it is translated into treaty amendments, could reinforce the role of the intergovernmental organs and weaken the efficiency and the democratic legitimacy of the supranational institutions;

2. underline with this in mind that the Italian Government, as President in office of the Council of the EC has not yet used the results of the referendum and the policy of its parliament as the basis for a political initiative in the Community;

3. express their agreement on the basic elements of the strategy of the European Parliament

- the need and the urgency to transform the Community into a European Union on federal lines;

- the demand to bring this Union about on the basis of a global and coherent draft constitution;

- the demand to give this European Union an institutional structure which has a genuine European executive and a legislative authority with one Chamber directly elected by universal suffrage, thus representing the people, and with one Chamber representing the Member States (effectively the Council of Ministers transformed);

- the need that the competences of the Union be developed in a dynamic way, notably:

in foreign policy, security, defence and disarmament, thus allowing Europe to speak with one voice on the international scene (UN, CSCE etc);

in Economic and Monetary Union, so as the creation of a single market can be accompanied by the establishment of an autonomous central bank and of a single money.

- the demand that the Union should be created in giving the European Parliament the right to elaborate a constitution, during which process, it should mobilise the widest possible political consensus between European and national political forces in the framework of the forthcoming parliamentary Assises on the future of European Union. The project thus drawn up should then be directly submitted to national parliaments for ratification;

- the possibility that the Constitution should enter into force even in a minority of Member States in the Community are not prepared to join in.

4. expect that the Italian Government, in line with the orientations of the Italian parliament, to use the powers which it has as president in office of the Council of Ministers and of the European Council to put on the agenda of the European Council meeting of October 27th, 1990, an examination of the proposals of the European Parliament and a decision to ask the EP to prepare a report on European Union in view of the Intergovernmental Conference on political union in December.

[*Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, n. 5, octobre 1990, p. 8]

18. 30 novembre 1990. *Conclusioni della Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea.*

La Conferenza dei Parlamenti della Comunità europea, riunita a Roma dal 27 al 30 novembre 1990,

- viste le decisioni dei Presidenti dei Parlamenti degli stati della Comunità europea e del Parlamento europeo riuniti a Roma il 20 settembre 1990 e le conclusioni della Conferenza interparlamentare delle commissioni per gli affari comunitari dei Parlamenti degli Stati e della commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo,

- visti il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, del 14 febbraio 1984, e le risoluzioni del Parlamento adottate sulla base delle relazioni degli onn. Colombo, D. Martin, Giscard d'Estaing, Duverger e Herman,

- visiti i memoranda dei parlamenti degli Stati elaborati ai fini della presenta Conferenza,

A. convinta che la costruzione europea non possa essere unicamente frutto della concertazione diplomatica e governativa, ma che i parlamenti della Comunità europea debbano partecipare pienamente alla definizione dei suoi orientamenti,

B. convinta che, al di là del grande mercato del 1993, la Comunità debba dotarsi di politiche nei settori sociali, economico, monetario e dell'ambiente, che concretino il doppio imperativo della giustizia sociale e della democrazia economica,

C. compiacendosi per i risultati positivi raggiunti ma esprimendo l'auspicio di trasformare la Comunità in una Unione europea costruita su base federale e di darle istituzioni adeguate,

D. basandosi sull'adesione ai principi della democrazia pluralistica e del rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo,

E. intendendo affidare a istituzioni comuni, conformemente al principio della sussidiarietà, le sole competenze necessarie per condurre a buon fine i compiti dell'Unione,

F. deplorando che le competenze trasferite alla Comunità ad esercitate dalle sue istituzioni siano soggette in misura insufficiente al controllo parlamentare,

G. considerando che l'ampliamento della sfera operativa della Comunità deve accompagnarsi a un sostanziale rafforzamento del controllo democratico,

chiede alla Conferenza intergovernativa di tener conto delle opinioni e delle proposte seguenti,

Verso l'Unione europea

1. è persuasa che la creazione di un grande mercato senza frontiere interne implichi la creazione di una Unione monetaria, gestita da un sistema autonomo di banche centrali, che dovrà sfociare prima o poi nell'emissione di una moneta unica e che tale evoluzione richiede una Unione economica un accrescimento della coesione economica, sociale e regionale e nel contempo, un rafforzamento della legittimità democratica della Comunità,

2. è del parere che la realizzazione dell'Unione economica e monetaria debba avvenire secondo il calendario e i termini concordati dal Consiglio europeo del 27-28 ottobre 1990 a Roma,

3. ritiene che la Comunità debba finanziare la propria politica con risorse proprie, che la decisione di incrementare le risorse proprie della Comunità debba essere presa con il consenso del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e che le disposizioni finanziarie contenute nei Trattati debbano essere oggetto di una revisione globale che assicuri un migliore equilibrio fra i due rai dell'autorità di bilancio;

4. considera necessario istituire un'unione politica che implichi una politica estera e di sicurezza nelle materie di interesse comune nonché inserire la cooperazione politica europea nel Trattato e nelle strutture comunitarie,

5. ritiene che i Trattati debbano prevedere una politica sociale comune e comportare norme adeguate in materia di coesione economica e sociale, ciò richiede non soltanto un rafforzamento degli obiettivi codificati nei Trattati, ma anche decisioni a maggioranza qualificata nei settori indicati, ritiene altresì necessario, accanto agli aspetti finanziari ed economici, rafforzare la dimensione sociale che coinvolga i datori di lavoro e lavoratori,

6. invita la Comunità a condurre politiche attive a favore dell'uguaglianza fra uomini e donne nei settori del lavoro, dei diritti sociali e individuali, dell'istituzione, della partecipazione alla vita pubblica e dell'accesso agli incarichi politici a tutti i livelli,

7. è del parere che la politica regionale debba tendere a eliminare gradualmente la disparità fra le regioni e ritiene che vadano rafforzati i mezzi di cui dispone la Comunità, soprattutto i Fondi strutturali,

8. chiede che siano previsti tutti gli strumenti di cooperazione fra le istituzioni comunitarie e le regioni costituzionalmente o legalmente costituite degli Stati membri,

9. è dell'avviso che alla Comunità vadano assegnate nuove competenze in materia ambientale e che le decisioni in tale settore debbano essere adottate con votazione a maggioranza qualificata e considera che sia dovere della Comunità condurre una politica intensa a salvaguardare, l'equilibrio ecologico della Comunità e del nostro pianeta, chiede che l'articolo 2 del Trattato venga modificato in modo che tale obiettivo, necessariamente connesso con un processo di sviluppo duraturo, vi figuri in modo esplicito,

10. chiede che nei Trattati vengano inserite disposizioni volte a instaurare una cittadinanza europea, in particolare grazie al diritto di voto alle elezioni europee per i cittadini della Comunità nello Stato membro in cui risiedono, ritiene altresì che il rispetto dei diritti fondamentali rappresenti il cardine della democrazia e chiede quindi che nei Trattati venga inserita la Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali, approvata dal Parlamento europeo il 12 aprile 1989, nonché l'adesione della Comunità alla Convenzione europea sui diritti dell'Uomo,

11. ritiene che nel Trattato debba essere inserito un paragrafo specifico sulla politica culturale, in cui si precisi che la diversità e la ricchezza culturale dei popoli della Comunità devono essere rispettate e tutelate, specie a livello linguistico,

Rafforzamento della legittimità democratica nei rapporti fra la Comunità e gli stati membri

12. ritiene maturi i tempi per trasformare l'insieme dei rapporti fra gli Stati membri in una Unione europea, seconda una proposta di Costituzione elaborata attraverso procedure alle quali partecipino il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali e considera che, far fronte ai nuovi compiti che si impongono tanto sul piano monetario quanto su quello delle relazioni esterne, la Comunità debba, per rispondere alle esigenze di democrazie, trasformare se stessa in Unione europea, il che comporta un adattamento delle istituzioni e degli organi nel senso qui di seguito descritto:

- la Commissione è tenuta ad assicurare progressivamente le riunioni esecutive dell'Unione,

- il Parlamento deve poter essere associato allo stesso titolo del Consiglio alle funzioni legislative e di bilancio dell'Unione e il suo parere conforme deve essere richiesto per tutti gli accordi internazionali rilevanti, esso deve poter esercitare, come il Consiglio, il controllo democratico sugli organi esecutivi,

- il Consiglio deve poter prendere le proprie decisioni a maggioranza semplice o qualificata, secondo i casi, l'unanimità sarà richiesta unicamente per casi limitati prevista dai Trattati,

13. è favorevole a un'accentuata cooperazione fra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, attraverso incontri regolari della Commissioni specializzate, scambi di informazioni e la convocazione di Conferenze dei Parlamenti della Comunità europea, quando ciò sia giustificato dalla discussione di orientamenti fondamentali, soprattutto in occasione di Conferenza intergovernative,

14. ritiene che i Parlamenti nazionali debbano poter esercitare la loro influenza sulle definizioni delle posizioni del proprio governo in materia di politica comunitaria,

15. reputa fondamentale che le decisioni prese dalla Comunità vengano applicate tanto dagli Stati membri di prendere le iniziative necessarie sul piano tanto legislativo quanto esecutivo, affinché la trasposizione delle norme europee nel diritto interno avvenga nei previsti;

Rafforzamento della legittimità democratica all'interno delle istituzioni comunitarie

16. ritiene che la procedura di revisione dei Trattati debba comportare, prima della ratifica da parte dei parlamenti nazionali, il parere conforme del Parlamento europeo, rimanendo inteso che il Parlamento europeo dovrà essere strettamente associato ai lavori delle Conferenze intergovernative,

17. chiede che le riunioni del Consiglio, nello svolgimento del suo ruolo legislativo, siano pubbliche e che le relative decisioni vengano prese a maggioranza, salvo nel caso di revisione dei Trattati, di adesioni i nuovi membri o di astensioni di competenze,

18. è del parere che il Presidente della Commissione debba essere eletto dal parlamento europeo a maggioranza assoluta e su proposta del Consiglio europeo, che d'intesa con il Consiglio, egli debba nominare i membri della Commissione stessa e che la nuova Commissione nel suo insieme debba presentarsi al parlamento europeo con il proprio programma per un voto di fiducia, che il mandato della Commissione europea debba aver inizio con la legislatura del Parlamento europeo, la stessa procedura viene seguita qualora debba essere nominata una nuova Commissione nel corso della legislatura,

19. ritiene che, per quanto riguarda la competenza legislativa della Comunità europea, si debba istituire un sistema di codecisione fra il Parlamento e il consiglio dei ministri e di istituire un diritto di iniziativa in caso di carenza della Commissione,

20. considera necessario che i poteri di controllo del Parlamento europeo vengano rafforzati e iscritti formalmente nei Trattati, rafforzando inoltre la posizione della Corte dei Conti,

21. ritiene che la Commissione dovrebbe disporre di poteri esecutivi e del diritto di accertare l'applicazione delle direttive comunitarie da parte degli stati membri, sottolinea inoltre l'importante ruolo svolto dai parlamenti nazionali col recepimento delle direttive comunitarie nella legislazione nazionale,

22. richiama l'attenzione degli Stati membri, per contribuire a ridurre il deficit democratico, sulla necessità di prendere misure sistematiche atte a diffondere ampiamente fra i loro cittadini le proposte in materie legislative avanzate da istituzioni comunitarie, nonché sulla necessità che i loro Parlamenti facciano sì che i loro governi e ministri restino pienamente responsabili delle misure e degli interventi operanti su scala comunitaria,

Sussidiarietà

23. ritiene che il principio informatore di qualsiasi nuova attribuzione di competenze all'Unione sia quello della sussidiarietà, secondo il quale l'Unione agisce unicamente per assolvere i compiti affidati dai Trattati e per realizzare gli obiettivi dagli stessi definiti. In caso di competenze non esclusivamente o non interamente demandate all'Unione, questa, nell'esercitare la sua azione, interviene nella misura in cui il conseguimento di detti obiettivi lo richiede, giacché le loro dimensioni o i loro affetti superano i confini nazionali o possono essere raggiunti in modo più efficace della Unione piuttosto che dagli Stati membri operanti separatamente,

24. è del parere che il principio di sussidiarietà debba figurare nel preambolo dei Trattati europei e che la sua interpretazione debba lasciar posto a una valutazione politica a priori, permettendo a posteriori alla Corte di giustizia di sancire con chiarezza la delimitazione delle competenze della Comunità, che il principio di sussidiarietà debba

essere anche consolidato al momento della revisione dei Trattati, quando si procederà anche a definire con precisione il contenuto,

25. ritiene che nel quadro del diritto comunitario l'adozione delle misure che regolano le condizioni economiche, culturali e sociali debba restare, negli Stati membri la cui Costituzione lo prevede, appannaggio delle regioni giuridicamente organizzata,

Relazione con altri paesi

26. ricorda che la preferenza comunitaria deve essere rispettata, senza che ciò induca comunque a fare della Comunità una fortezza,

27. ritiene che un rafforzamento della Comunità la renderebbe capace di aprirsi a qualsiasi forma di cooperazione con gli altri Stati europei, che vada dal libero scambio all'adesione di ogni Stato europeo democratico capace e desideroso di accettare gli obiettivi e le responsabilità comunitarie,

28. è tuttavia del parere che sin d'ora la Comunità europea debba tener conto degli sviluppi positivi registrati nel corso degli ultimi mesi nell'Europa centrale e orientale e che si debbano concludere degli accordi di associazione sia con i nuovi Stati democratici che con altri Stati europei che auspicano un rafforzamento dei loro legami con Comunità,

Relazione con le istituzioni internazionali

29. considera auspicabile promuovere una collaborazione con le istituzioni dell'EFTA e a dar vita a una concertazione permanente con il Consiglio d'Europa,

30. ritiene che la Comunità europea abbia un proprio ruolo da svolgere nell'ambito delle Nazioni Unite e della CSCE nonché in seno all'alleanza Atlantica, tenendo conto della situazione particolare di alcuni Stati membri e auspica che siano ridefinite le relazioni con l'UEO,

Relazioni con i paesi in via di sviluppo

31 ritiene che la Comunità europea debba continuare a contribuire incessantemente allo sviluppo duraturo di tutti i popoli del mondo, dando precedenza assoluta alla lotta contro la povertà, ritiene che la Comunità europea debba continuare a contribuire incessantemente allo sviluppo duraturo di tutti i popoli del mondo, dando precedenza assoluta alla lotta contro la povertà e all'aiuto a favore dei paesi meno sviluppati, essa debba incrementare il suo contributo allo sviluppo dei paesi sottosviluppati cui è legata per motivi storici e geografici oppure da accordi di cooperazione

31. sottopone il presente testo all'esame dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e delle Conferenze intergovernative, a questi ultimi due di tener conto del testo di dichiarazione e che esso venga considerato come documento ufficiale e che le sue conclusioni vengano riprese dalle due Conferenze intergovernative

[PVD, *Commission institutionnelle*, 50 *Conférence des Parlements de la Communauté européenne tenue à Rome*]

19. Giugno, 1991. *L'Intergruppo federalista lancia un Appello in vista del vertice europeo di Lussemburgo.*

Nous soussignés députés européens,
déclarons que

- la réforme institutionnelle de la Communauté doit affronter en premier lieu le problème du déficit démocratique, qui découle du transfert de compétences des parlements nationaux au niveau Communautaire et qui risqué de créer des déséquilibres tant dans les États membres que dans la Communauté. Pour résoudre ce problème, il faut suivre la voie démocratique et attribuer au Parlement européen le pouvoir de codécision législative, l'investiture de la Commission au début de chaque législature et la pleine participation à la révision des traités
- le Conseil des Ministres doit devenir une véritable branche de l'autorité législative, ce qui implique des modifications dans sa composition et dans son fonctionnement ainsi que le caractère public de ses réunions
- les Régions doivent participer au processus de décision communautaire dans les matières qui les concernent et notamment dans la politique d'aménagement du territoire, à travers la création d'un Comité consultatif à l'instar du Comité Economique et Social

dénonçons que:

- le compromis qui s'exprime dans les propositions formulées par la présidence luxembourgeoise du Conseil puisque il marque un pas en arrière dans le processus d'unifications européenne, il est incompatible avec les objectifs fixés par les Pères fondateurs et par les représentants des citoyens dans les projet du PE (projet Spinelli et rapports Martin et Colombo) et dans la Déclaration des Assises, et ne donne aucune garantie en matière d'efficacité et de démocratie des institutions dans la Communauté

appelons:

- les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté en leur demandant d'assumer un engagement solennel en faveur de la réalisation d'une véritable Fédération européenne, sur la base d'un calendrier précis et contraignant et d'un projet de Constitution élaboré par le Parlement européen élu en juin 1994 ;
- les parlements nationaux, en leur demandant de refuser l'évolution intergouvernementale exprimée par les compromis de la présidence luxembourgeoise et d'annoncer qu'ils ne souscriront pas les modifications aux traités tant que celles-ci ne seront pas acceptées par le Parlement européen.

[HAEU, PVD, *Parlement européen*, fasc. 33 *Intergroupe fédéraliste du PE*]

20. Bruxelles, 22 septembre 1992. *L'Intergruppo invoca una riforma della Comunità attraverso una procedura che mobiliti i cittadini europei.*

Déclaration adoptée par l'Intergroupe fédéraliste du Parlement européen après le référendum français

Le débat sur la ratification du traité de Maastricht – aussi bien en France que dans les autres pays de la Communauté – a montré qu'une grande majorité de citoyens exige une Europe plus démocratique et plus transparente.

Les réactions de l'opinion publique au traité de Maastricht, le résultat d'un compromis diplomatique, ont mis en évidence que le Parlement Européen avait raison quand il avait demandé une réforme globale de la Communauté, basée sur une procédure capable de convaincre et de mobiliser les citoyens européens.

L'Intergroupe fédéraliste – rappelant l'exemple d'Altiero Spinelli – est fermement engagé en faveur d'une union européenne, fondée sur une Constitution fédérale.

Dans cet esprit, l'Intergroupe fédéraliste est prête à soutenir la proposition du Parlement belge de convoquer, au plus tard à l'automne 1993, une Conférence des Parlements des Douze et du Parlement Européen.

Cette Conférence devrait définir un calendrier pour la démocratisation des institutions communautaires et examiner le projet de Constitution élaboré par le Parlement européen, conformément à la Déclaration finale de la première Conférence des Parlements de la Communauté (Rome, 30 novembre 1990).

Une Constitution fédérale de l'Europe requiert en même temps l'impulsion des gouvernements et des Parlements nationaux de la Communauté et le soutien de ses peuples.

L'Intergroupe fédéraliste lance un appel aux Parlements allemand, espagnol, italien, néerlandais, portugais et britannique, en leur demandant de saisir l'occasion de la ratification du traité de Maastricht pour donner cette impulsion.

L'Intergroupe fédéraliste considère par ailleurs indispensable une vaste campagne d'information et de sensibilisation, pour expliquer aux citoyens européens les éléments fondamentaux et les avantages d'un système fédéral pour l'Europe toute entière.

L'Intergroupe fédéraliste demande au Conseil européen et au Président Delors, dans la réunion du 16 octobre, de refuser tout affaiblissement du traité de Maastricht et de clarifier les étapes futures du processus d'intégration européenne, à travers la définition d'un calendrier et d'une méthode pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Constitution pour l'Europe.

L'Intergroupe fédéraliste demande la convocation d'une session extraordinaire du Parlement Européen avant le Conseil Européen du 16 octobre 1992.

Nous faisons appel aux députés européens et nationaux en leur demandant de nous envoyer leur adhésion à cette déclaration, si possible avant la session extraordinaire du Parlement Européen le 14 octobre 1992.

[*Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, septembre 1992, p. 3]

21. febbraio 1993. *L'Intergruppo lancia un manifesto politico per una una Costituzione federale europea.*

Pour une Constitution Fédérale Européenne

La constitution européenne doit avoir un caractère fédéral: elle doit être dotée d'un pouvoir direct sur les citoyens et les citoyens doivent participer à sa formation, selon des procédures démocratiques. Le principe constitutionnel à la base d'un état fédéral est l'organisation d'une pluralité de gouvernements indépendants et coordonnés entre eux: le gouvernement fédéral exerce les pouvoirs qui sont nécessaire pour assurer l'unité politique et économique de l'Union. Le modèle fédéraliste permet en effet de maintenir et respecter la souveraineté des Etats nationaux dans toutes les matières qui ont une dimension nationale, mais il propose de transférer à un gouvernement fédéral la souveraineté dans les domaines de la politique étrangère, de la politique économique et de la protection des droits de l'Homme.

Une valeur constitutionnelle doit être attribuée notamment aux principes suivants:

- L'Union est formée entre les pays européens qui en acceptant ses fondements constitutionnels et qui décident d'y adhérer irréversiblement;
- l'Union est formée de pays démocratiques, qui s'engagent à garantir et à développer le respect des libertés démocratiques et à promouvoir la solidarité et la justice dans le monde;
- l'Union contribue à la lutte contre le chômage et au développement économique soutenable: l'action des Etats membres, sans une vision d'ensemble, est inefficace et risqué de provoquer des nouveaux nationalismes;
- l'Union contribue au développement harmonieux du système économique et social au niveau Mondial: elle assure la protection et la sauvegarde de l'environnement;
- l'Union contribue au développement d'une économie Mondiale ouverte et stable dans les secteurs commercial et monétaire;
- l'Union contribue à la construction et au maintien de la paix dans le monde: elle garantit que les européens puissent décider leur propre politique de sécurité et de défense.

Il faut demander une constitution européenne parce que il faut exiger que la prochaine étape de réforme de la Communauté soit accomplie avec une méthode différente que celle qui a caractérisée les modifications des traités de Paris et de Rome. Il faut demander une constitution européenne non pas pour exiger la formation immédiate d'un Etat fédéral, mais pour exiger une méthode démocratique pour modifier la «constitution» actuelle de la Communauté et pour mettre au centre des prochaines réformes l'action d'élaboration parlementaire et non celle des diplomates.

Il faut demander une constitution européenne parce que il faut exiger que l'Union européenne soit basée sur un projet global, simple et cohérent et non pas sur un projet fragmentaire, ambigu et contradictoire comme le Traité de Maastricht.

Le projet de Constitution élaboré par le Parlement européen doit être soumis à une Conférence des Parlements de la Communauté, qui devra se tenir au plus tard en octobre 1993. Il devra constituer, par la suite, le thème central de la campagne pour les élections européennes en juin 1994.

Après les élections européennes et pendant la présidence allemande du Conseil (juillet-décembre 1994) une Conférence des gouvernements devra être convoquée pour entamer une procédure de co-décision constitutionnelle avec le Parlement européen, en vue d'un projet final de Constitution à soumettre aux ratifications nationales. Ces ratifications pourraient avoir lieu pendant les semestres de présidence française (janvier-juin 1995) et espagnole (juillet-décembre 1995) du Conseil, avant l'élargissement de l'Union aux pays de l'AELE et avant le début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Le moment est venu de faire un choix clair en faveur de l'Union européenne sur base fédérale. Le moment est venu de convoquer des Assises interparlementaires fédéralistes.

[*Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe*, janvier-février 1993, pp. 5-6]

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

1. FONTI

Atti Istituzionali – parlamentari – legislativi

1. Parlamento della Repubblica (VII, IX, X, XI legislatura)

Camera dei deputati (Sedute plenarie, disegni di legge, documenti);

Senato della Repubblica (Sedute plenarie, disegni di legge, documenti);

2. Parlamento europeo (I, II, III legislatura)

Discussioni al Parlamento europeo, Gazzetta ufficiale della Comunità europea/Gazzetta ufficiale dell'Unione europea;

3. Consiglio europeo (1978-1994)

Conclusioni del Consiglio europeo

Fonti archivistiche

HISTORICAL ARCHIVES EP (Luxembourg):

PE - *Commission Institutionnelle* (1982-1984)

HISTORICAL ARCHIVES OF THE EUROPEAN UNION (Fiesole):

1. Fondo Parlamento europeo (1980-1994)

2. Fondo Altiero Spinelli

(AS-D) *Correspondance avec:*

Personnalités italiennes: 263 “Relations politiques et privées d’Altiero Spinelli”

(AS-F) *Mandats parlementaires nationaux:*

Premier (1976-1979): 34 “Articles publiés sur l’Europe socialiste Candidature aux élections italiennes sur la liste PCI”

(AS-H) *Mandats au Parlement européen élu:*

Premier (1979-1984): 37 “Articles, interventions et correspondance sur le «Club du Crocodile» et la commission”; 40 “Articles, discours et entretiens sur la Nouvelle Europe”; 356, 357, 358 “Club du Crocodile”

Second (1984-1986): 258 “Commission institutionnelle du PE: document du travail portant sur le projet de Traité instituant l’Union européenne”; 365, 366 “Travaux de la commission institutionnelle (COMINST)”; 370 “Correspondance reçue et envoyée par Altiero Spinelli en qualité de parlementaire européen”.

3. Fondo Pier Virgilio Dastoli

(PVD-01) *Personalia*: 1 “Correspondance reçue et expédiée par Pier Virgilio Dastoli”; 2 “Interventions et articles rédigés par Pier Virgilio Dastoli”;

(PVD-02) *Assistant parlementaire d’Altiero Spinelli*: 3, 4, 5, 6, 134;

(PVD-06) *Parlement européen* :

Intergroupe fédéraliste du PE: 33, 34, 35, 36, 37;

Commission institutionnelle: 42 “Constitution du groupe "Crocodile" et préhistoire de la commission institutionnelle (COMINST)”; 43; 48 “Parti Communiste Italien (PCI)”;

Commission ad hoc pour les questions institutionnelles: 49; 50 “Conférence des Parlements de la Communauté européenne tenue à Rome”;

4. Fondo Emanuele Gazzo

(EG.B) *La construction de la Communauté européenne*

Les institutions et les organes communautaires (Parlement européen - Altiero Spinelli au Parlement européen): 70, 71 “Club du Crocodile”; 73 “Intergroupe fédéraliste au Parlement européen”

5. Fondo Fabrizia Baduel Glorioso

(FBG-I) *Parlement européen*: 34 “Club du Crocodile”

6. Fondo Centro Italiano di Formazione Europea

(CIFE/IT-07) *Rapporti*: 310 “Movimento Federalista Europeo (MFE) sezione di Roma - Comitato Direttivo 1980”; 330 “Movimento Federalista Europeo (MFE) - sezione di Roma 1982”; 341 “Movimento Federalista Europeo (MFE) - sezione di Roma 1983”; 370 “Movimento Federalista Europeo (MFE) - sezione di Roma 1987”.

ARCHIVI DELL’UNIONE FEMMINILE NAZIONALE (Milano):

1. Fondo Tullia Carettoni Romagnoli

Carettoni I, Serie IV, b. 42 “Grecia”

FONDAZIONE ISTITUTO PIEMONTESE ANTONIO GRAMSCI (Torino):

1. Fondo Diego Novelli

(Fasc. 1/2 1969-1997) *Attività politica al Parlamento nazionale ed europeo*

(Fasc. 9, 1988) *Corrispondenza personale, al parlamento nazionale ed europeo*

ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (Roma):

1. Fondo Jiří Pelikán

Jiří Pelikán: attività 1969-1989 (1969 /15-12-1989)

ARCHIVIO STORICO NAZIONALE CGIL (Roma):

1. Fondo Mario Didò

Attività internazionale (29.04.1955-10.11.1992): 97 “Parlamento europeo 1984”; 98 “Elezioni europee 1985”; 99 “Parlamento europeo 1985”; 102 “Parlamento europeo 1986”

ARCHIVIO STORICO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (Roma):

1. Fondo Emma Bonino

s.2 Parlamento europeo, 1988 giugno 9 - 2005 ottobre: b. 16, 1. “Intergruppo federalista per l’Unione europea”

Fonti a stampa, audiovisive, radiofoniche

a) Quotidiani:

Corriere della Sera (novembre 1983, ottobre 1987, aprile 1989, aprile 1990)

Das Parlament (aprile 1981)

Die Welt (maggio 1976)

Domani (maggio, agosto 2022)

Gazzetta del Sud (giugno 1989)

Il Giornale (febbraio 1986)

Il Popolo (settembre 1980, marzo 1981, settembre 1987, marzo 1989)

Il Sole 24 ore (giugno 1988, marzo 1989, giugno 1990)

Il Tempo (febbraio 1981)

L’Unità (ottobre 1983, marzo 1986, ottobre 1987, giugno 1988, marzo 1989, aprile 1990)

La Discussione (marzo 1981)

La Libre Belgique (giugno 1987)

La Repubblica (settembre 1980, marzo 1987, giugno, dicembre 1988, marzo, maggio, giugno 1989)

La Stampa (gennaio 1981, giugno 1988)

La Vanguardia (maggio 1988)

Le Monde (maggio 1974, maggio 1976)

Le Soir (luglio 1981)

Les Dernières Nouvelles d'Alsace (luglio 1980, maggio 1984)

Paese sera (ottobre 1980, gennaio 1981)

b) Periodici

Comuni d'Europa (luglio-agosto 1973, gennaio, marzo 1974)

Crocodile. Lettre aux membres du Parlement Européen (1980, 1981, 1982, 1983)

Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe (1990, 1991, 1992, 1993, 1994)

EGMagazain (febbraio 1981)

Euroactive (maggio, giugno, luglio 2021)

Eurobull (luglio 2020)

Europa Regioni (settembre 1980),

Europa-rivista svizzera di questioni europee (dicembre 1980)

Europeo (ottobre 1987)

FoggiA Europa (2012)

Il veltro (maggio-agosto 1987)

Italia Oggi (maggio 1990, luglio 1990)

L'Unità europea: mensile del movimento federalista europeo (1986-1994)

Libro Aperto (ottobre-dicembre 2009)

Noi Donne (novembre 1980)

Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo (1980, 1981, 1982, 1983, 1984)

PiemontEuropa (maggio 1986)

Radio Radicale (settembre 1986, marzo, settembre, ottobre 1987, marzo 1988, giugno 1989)

The Federalist (2004, 2014)

UE (agosto 1980)

c) Agenzia stampa:

EUROPE: Agence internationale d'information pour le presse (luglio 1980, settembre, ottobre 1986, settembre 1991)

2. LETTERATURA

A Constitution for the European Union. Sovereignty, Representation, Competences, Constituent Process, a cura di Morelli Umberto, Studi del Centro Studi sul Federalismo, Milano 2005;

Albertini Mario, *L'Europa dopo Maastricht: gli aspetti politici*, in *L'Europa dopo Maastricht: problemi e prospettive*, a cura di S. Beretta, Giuffrè, Milano 1994;

Altiero Spinelli and federalism in Europe and in the world, a cura di Levi Lucio, Franco Angeli, Milano 1990;

Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza, a cura di Rognoni Vercelli Cinzia, Fontana Paolo G., Preda Daniela, il Mulino, Bologna 2012;

Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione, a cura di Morelli Umberto, Giuffrè, Milano 2007;

Altiero Spinelli: studi e ricerche, a cura di Rebecca Rosignoli, Claudia Silvaggi, Università La Sapienza, Roma 2009;

Anta Claudio G., *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, FrancoAngeli, Milano 2004;

Antonetti Nicola, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)*, in *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, a cura di U. Di Siervo, il Mulino, Bologna 2001, pp. 1-30;

Attinà Franco, *The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties*, in «European Journal of Political Research», 18/5, 1990, pp. 557-579;

Ballini Pier Luigi., *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009;

Bardi Luciano, *The Harmonisation of European Electoral Law*, in *Political Strategies and Electoral Reforms Origins of Voting System in 19th and 20th Centuries*, Nomos, Baden-Baden 1990;

Bardi Luciano, Ignazi Piero, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna 2004;

Bardi Luciano, Gagatsek Wojciech, Germond Carine, Johansson Karl Magnus, Kaiser Wolfram, Sassano Silvia, *The European Ambition: The Group of the European People's Party and European Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2020;

Bernhardt Rudolf, *Le fonti del diritto comunitario: la «costituzione» della Comunità*, in *Trent'anni di diritto comunitario*, CECA-CEE-CEEA, a cura della Commissione europea, Bruxelles - Lussemburgo 1981, pp. 81-84;

Bitsch Marie-Thérèse, *Institutions européennes et identité européennes*, Bruylant, Bruxelles 1998;

Bobbio Noberto, *Il federalismo nel dibattito politico della resistenza*, in A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Guida, Napoli 1982, p. 20;

Bonini Francesco, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma 2007;

Bonini Francesco, *Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi*, Carocci, Roma 2008;

Braga Antonella, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, il Mulino, Bologna 2007;

Braun Daniela, Schwarbözl Tobias, *Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by political parties in their online campaigns for European elections*, in «Journal of European Public Policy», 26 marzo 2018, pp. 428-445;

Burgess Michael, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, Londra, 2000;

Bussière Eric, *Jacques Delors et l'Europe: vers la politisation des enjeux économiques (1985-1995)?*, Carocci, Roma 2021;

Cacace Paolo, Mammarella Giuseppe, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Bari 2013;

Caccamo Francesco, *Jiří Pelikan. Un lungo viaggio nell'arcipelago socialista*, Marsilio, Venezia 2007;

Calabrò Vittoria, *Nilde Iotti: l'impegno europeo (1979-1999)*, in *Nilde Iotti e il PCI. Due centenari una storia*, a cura di A. Bottari, V. Calabrò, D. Novarese, E. Pelleriti, L. Turco, Donzelli, Roma 2022, pp. 43-55;

Calandri Elena, Guasconi Maria Eleonora, Ranieri Ruggero, *Storia Politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, Edises, Napoli 2011;

Cangelosi Rocco, *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto Unico europeo, Cronaca di una riforma mancata*, Franco Angeli, Milano, 1987;

Cangelosi Rocco, Grassi Vincenzo, *Dalle comunità all'unione. Il trattato di Maastricht e la conferenza intergovernativa del 1996*, FrancoAngeli, Milano 1996;

Capotorti Francesco, Hilf Meinhard, Jacobs Francis J., Jacqué Jean Paul, *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Clarendon Press, Oxford 1986;

Capotorti Francesco, Hilf Meinhard, Jacobs Francis G., Jacqué Jean-Paul, postface Giorgio Napolitano, *Le traité instituant l'Union européenne: un projet, une méthode un agenda*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2014;

Caraffini Paolo, *Il dibattito tra i gruppi politici del Parlamento europeo in merito alla Conferenza intergovernativa sull'unione economica monetaria e sull'unione politica e il*

Trattato di Maastricht, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, a cura di P. Caraffini, M. Belluati, G. Finizio, F. M. Giordano, Franco Angeli, Milano 2020, pp. 61-75;

Caravita Beniamino, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in «Politica del diritto», n. 2, 1989, pp. 319-327;

Cardorzo Rita, Corbett Richard, *The Crocodile initiative*, in *European union: the European Community in search of future*, a cura di J. Lodge, Macmillan, Londra 1986, pp. 15-46;

Castellina Luciana, *Cinquant'anni d'Europa - Una lettura antiretorica*, Utet, Torino 2007;

Chiti Batelli Andrea, *Elezioni comunitarie e progetto costituente. Per il «Cocodrillo» o contro?*, Lacaïta, Manduria 1984;

Chiti Batelli Andrea, *Il Tramonto del Cocodrillo e la fine della strategia federalista*, Pamphlets Lacaïta, Manduria 1985;

Chiti Batelli Andrea, *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*, Lacaïta, Manduria 1989;

Christian democracy in the Euroean Union (1945-1995), a cura di Lamberts Emiel, Leuven University Press, Leuven Press 1997;

Ciai Martina, Sanguineti Francesco, *Vento d'Europa*, v. 2, Ultima Spiaggia, Genova-Ventotene 2022;

Colombo Arturo, *Spinelli e il Manifesto di Ventotene. Originalità e fonti di ispirazione*, in «il Politico», anno LXXIII, n. 1, 2008, pp. 107-124;

Commissione della Comunità europea (a cura di), *Ottava relazione generale sull'attività della Comunità 1974*, Bruxelles - Lussemburgo, febbraio 1975;

Commissione per gli Affari Costituzionali del Parlamento europeo (a cura di), *Altiero Spinelli. Federalista europeo*, Parlamento europeo, Bruxelles 2009;

Corbett Richard, Schmuck Otto, *The new Procedures of the European Community after the Single European Act. Efficiency and legitimacy in the Light of Experience*, in *From Luxembourg to Maastricht: institutional change in the European Community after the Single European Act*, Europa Union Verlag, Bonn 1992, pp. 151-185;

Corbett Richard, *Impact of the "Spinelli draft Treaty"*, in *The European Parliament*, a cura di R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, III ed. Cartemill 1995, pp. 299-306;

Costa Oliver, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976: Issues of democratisation and political legitimacy*, EPRS study, Bruxelles 2016;

Costa Oliver, *The Coming of Age of the European Parliament*, in «Journal of European Integration», 39-3, 2017;

Costituzionalizzare L'Europa ieri e oggi, a cura di Di Siervo Ugo, il Mulino, Bologna 2021;

Craig Fred W. S., Mackie Thomas T., *Europe votes I: European Parliamentary elections results 1979*, Chichester, Parliamentary Research Services, West Sussex 1980;

Dastoli Pier Virgilio, Pierucci Andrea, *Verso una Costituzione Democratica per l'Europa – Guida al Trattato sull'Unione Europea*, Marietti, Casale Monferrato 1984;

Dastoli Pier Virgilio, *1992: Europa senza frontiere?*, il Mulino, Bologna 1989;

Dastoli Pier Virgilio, Vilella Giancarlo, *La nuova Europa*, il Mulino, Bologna 1992;

Dastoli Pier Virgilio, *Una Comunità per coloro che la vorranno*, in «il Mulino», n. 342, 4/1992;

Dastoli Pier Virgilio, *L'euro-Babele*, in «il Mulino», n. 350, 6/1993;

Dastoli Pier Virgilio, *Prospettiva Europea*, il Mulino, Bologna 1996;

Dastoli Pier Virgilio, *L'azione del Club del Coccodrillo*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. II, il Mulino, Bologna 2000, pp. 564-565;

Dastoli Pier Virgilio, *An Eu Constitution and Federalism after Nice: a New chance or Requiem for a Myth?*, in «The International Spectator», XXXVI 2001, n.1;

Dastoli Pier Virgilio, *Spinelli parlamentare europeo*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'Unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Milano 2010, pp. 337-345;

Dastoli Pier Virgilio, Santaniello Roberto, *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Bocconi University Press, Milano 2013;

Dastoli Pier Virgilio, *L'attualità del Progetto Spinelli*, in «The Federalist», Anno LVI, n. 1-2, 2014, p. 57;

Dastoli Pier Virgilio, *L'iniziativa del Coccodrillo. La storia della Lettera dal 1980 al 1995*, in *Le riviste e l'integrazione europea*, CEDAM, Padova 2016, pp. 643-647;

De Maastricht à Amsterdam, a cura di Telò Mario, Magnette Paul, Editions complexe, Bruxelles 1998;

De Feo Alfredo *A History of Budgetary Powers and Politics in the Eu: The Role of the European Parliament; Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978*, European Parliament, Luxembourg 2015;

Dell'Omodame Marcello, *Ruolo e azione del Parlamento europeo per l'elezione a suffragio universale diretto dei suoi membri*, in «Politico», vol. 36, n. 4, dicembre 1971, pp. 775-781;

Delors Jacques, *Mémoires Jacques Delors; avec Jean-Louis Arnaud*, Plon, Paris 2004;

Delzell Charles F., *The European Federalist Movement in Italy: First Phase, 1918-1947*, in «The Journal of Modern History», vol. 32, n. 3, 1960, pp. 241-250;

Devani Giulia, *Spinelli e il Conseil des Communes (et des Régions) d'Europe*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'Unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Padova 2011, pp. 231-242;

Devani Giulia, *Il Progetto del Coccodrillo (1984) e il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (2004): un'analisi storica comparata*, in *Europa vicina e lontana*, a cura di F. Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone, Centro editoriale toscano, Firenze 2008;

Di Sarcina Federica, Grazi Laura, Scichilone Laura, (a cura di), *Europa in progress. Idee, istituzioni e politiche nel processo di integrazione europea*, FrancoAngeli, Milano 2006;

Dinan Desmond, *Historiography of the European Parliament*, EPRS Briefing: European Parliament History Series, European Union, Bruxelles 2018;

Dulphy Anne, Manigand Christine, *Entretien avec Jacques-René Rabier*, in «Histoire Politique. Politique, culture, société», n. 7, janvier-avril 2009;

Durand Jean Dominique, *Storia della Democrazia cristiana in Europa. Dalla Rivoluzione francese al postcomunismo*, Guerini, Milano 2022;

Dyson Kenneth, Featherstone Kevin, *The road to Maastricht*, Oxford University Press, Londra-New York 1999;

EU Federalism and Constitutionalism: The legacy of Altiero Spinelli, a cura di Glencross Andrew, Trechsel Alexander Lexington Books, Lanham 2010;

Europa potenza civile o entità in declino? Contributi a una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei, a cura di Laschi Giuliana, Telò Mario, il Mulino, Bologna 2007;

European Parties and the European integration process, 1945-1992, Bonfreschi a cura di Lucia, Orsina Giovanni, Varsori Antonio P.I.E. Pieter Lang, Bruxelles 2015;

Fabbrini Sergio, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Laterza, Roma Bari 2017;

Floris Dorian, *Europei al voto. Politica, propaganda e partecipazione in Italia, Francia e Regno Unito 1979-1989*, FrancoAngeli, Milano 2017;

Folena Pietro, *Altiero Spinelli: il suo contributo all'integrazione europea*, in *Omaggio ad Altiero Spinelli: atti del Comitato nazionale per le celebrazioni del centesimo anniversario della nascita di Altiero Spinelli*, Bulzoni, Roma 2011;

Fontaine Pascal, *Viaggio nel cuore dell'Europa 1953-2009. Storia del Gruppo Democratico-Cristiano e del Partito Popolare Europeo al Parlamento Europeo*, Racine, Bruxelles 2010;

Forsyth Murray, *Das Parlament der Europäischen Gemeinschaften*, Europa Union Verlag, Colonia 1964;

Gabel Matthew, Hix Simon, *Defining the UE Political Space. An empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979-1999*, in «Comparative Political Studies», vol. 35, n. 8, October 2000, pp. 934-964;

Gfeller Aurélie Éliisa, *Réinventer l'institution parlementaire européenne. Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct*, in «Cultures & Conflicts», printemps-été (2012/1-2), pp. 81-89 ;

Gilbert Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2005;

Giordano Filippo M., *Il Progetto Spinelli e l'Atto unico europeo: i gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma dei Trattati (1979-1984)*, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, a cura di P. Caraffini, M. Belluati, G. Finizio, F. M. Giordano, Franco Angeli, Milano 2020, pp. 38-60;

Giulio Andreotti e l'Europa, a cura di Lefebvre D'Ovidio Francesco, Micheletta Luca, Storia e Letteratura, Roma 2017;

Graglia Piero, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008;

Gualtieri Roberto, *L'Italia dal 1943 al 1992. Dc e Pci nella storia della Repubblica*, Carocci, Roma 2006;

Guerrieri Sandro, *Il Parlamento europeo e la questione della costituzione dell'Unione europea*, in «Europa/Europe-Osservatorio istituzionale», 1994, pp. 299-304;

Guerrieri Sandro, *Osservatorio istituzionale. Il Parlamento europeo e la questione della Costituzione dell'Unione europea*, in «Europa/Europe», n. 1, 1994, pp. 299-304.

Guerrieri Sandro, *Dopo Maastricht. Quale costituzione europea?*, in «Democrazia e diritto», anno XXXV, n. 3-4 luglio-dicembre 1995, pp. 119-126;

Guerrieri Sandro, *Osservatorio: Le Istituzioni. Il Parlamento europeo e il Trattato di Amsterdam*, in «Europa/Europe», n. 1, 1998, pp. 157-160;

Guerrieri Sandro, *La Convenzione e le prospettive dell'Europa politica*, in «Democrazia e Diritto», 10/2002, pp. 209-216;

Guerrieri Sandro, *Verso una costituzione europea: i lavori della Convenzione*, in *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea*, a cura di G. Vacca, Dedalo, Bari 2003, pp. 171-185;

Guerrieri Sandro, *L'accordo sulla Costituzione europea e l'avvio dell'Unione a 25, in Dalla Convenzione alla Costituzione*, a cura di G. Vacca, Dedalo, Bari 2005, pp. 167-185;

Guerrieri Sandro, *L'Italie et la construction européenne: de la naissance de la Ceca au Traité de Maastricht (1950-1992)*, in «Dans le Parlement[s]. Revue d'histoire politique», n. 3, 2007, pp. 89-101;

Guerrieri Sandro, *Il PCI e la dimensione sociale dell'integrazione comunitaria: dall'ingresso in Parlamento europeo alle prime elezioni dirette (1969-1979)*, in *L'Italia e la dimensione sociale dell'integrazione europea*, a cura di L. Tosi, CEDAM, Padova 2008, pp. 69-84;

Guerrieri Sandro, *Il contributo degli europarlamentari italiani ai progetti di unione politica: dall'Assemblea ad hoc al progetto Herman (1952-1994)* in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri, A. Varsori, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 165-185;

Guerrieri Sandro, *The European Parliament from the end of the de Gaulle era to the direct elections (1969-1979)*, in *Parlamentos: a lei, a prática e as representações: Da Idade Média à Actualidade*, Assembleia da República, Lisbon 2010, pp. 357-362;

Guerrieri Sandro, *The evolution of the European Parliament's role before the direct elections (1952-1979)*, in *The road Europe travelled along. The evolution of the EEC/UE institutions and policies*, a cura di D. Preda e D. Pasquinucci, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2010, pp. 203-214;

Guerrieri Sandro, *Power versus Representation? The Making of the European Parliament*, in *The Making of Parliaments: 19th and 20th Century, Europe and America*, a cura di J. Agirrekuenaga, Oxford, England 2010, pp. 39-48;

Guerrieri Sandro, *Il Parlamento europeo e la Crisi della Sedia vuota (1965-1966)*, in *Assemblee rappresentative, Autonomie territoriali, Culture politiche*, a cura di A. Nieddu, F. Soddu, Editrice Democratica Sarda, Sassari 2011, pp. 387-400;

Guerrieri Sandro, *Più intergovernativo e più parlamentare? Il sistema istituzionale dell'Unione nell'era di Lisbona*, in *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di J. L. Rhi-Sausi, R. Gualtieri, il Mulino, Bologna 2011, pp. 169-184;

Guerrieri Sandro, *La genesi di una rappresentanza sovranazionale: la formazione dei gruppi politici all'Assemblea comuni della CECA (1952-1958)*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 25/2013, pp. 273-287;

Guerrieri Sandro, *Les euro-parlementaires italiens de l'ouverture aux communistes aux élections directes*, in *Le partis politiques européens face aux premières élections directes du Parlement Européen*, a cura di G. Thiemeyer, J. Raflik, Nomos, Baden Baden 2015, pp. 189-203;

Guerrieri Sandro, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, il Mulino, Bologna 2016;

Guerrieri Sandro, *Una missione impossibile? Il Parlamento europeo e l'obiettivo di una Costituzione europea (1952-2007)*, in «Eurostudium», n. 41, ottobre-dicembre, 2016, pp. 125-137;

Guerrieri Sandro, *The European Parliament in the project of the ad Hoc Assembly (10 March 1953)*, in *Culture parlamentari a confronto. Modelli della rappresentanza politica e identità nazionali*, a cura di A. Romano, Clueb, Bologna 2016, pp. 169-178;

Guerrieri Sandro, *Il Parlamento europeo negli anni Settanta e il ruolo dei rappresentanti italiani*, in *Il tempo e le istituzioni. Scritti in onore di Maria Sofia Corciulo*, a cura di G. D'Agostino, M. Di Napoli, S. Guerrieri, F. Soddu, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2017, pp. 335-344;

Guerrieri Sandro, *La parabola della Costituzione europea dalla Dichiarazione di Laeken al Trattato di Lisbona*, in *L'integrazione tra crisi e rilanci (1947-2017)*, a cura di S. Cruciani, G. Tosatti, Sette città-Officina della Storia, Viterbo 2019, pp. 155-188;

Guerrieri Sandro, *Luci e ombre del processo costituente europeo negli anni 1999-2005*, in «Le Carte e la Storia», 1/2019, pp. 23-33;

Guerrieri Sandro, *Da Jean Monnet agli Spitzenkandidaten. Il percorso storico del Parlamento europeo*, in *Oltre l'Università. Storia, Istituzioni, Diritto e Società*, a cura di D. Novarese, E. Pelleriti, V. Calabrò, P. De Salvo, C. Trimarchi, il Mulino, Bologna 2021, pp. 181-190;

Harst Jan, *The 1969 Hague Summit: a New Start for Europe?*, in «Journal of European Integration History», vol. 9, n. 2, 2003, pp. 5-11;

Heidelbergerger Franz C., *Das Europaosche Parlament, Entstehung, Aufbau, Erfhrungen und Erwartungen*, Verlag August Lutzeyer, Baden Baden 1959;

Herman Valentine, Lodge Juliet, *Directs Elections to the European Parliament: a Community Perspective*, Macmillan, London 1982;

Hix Simon, Marsh Michael, *Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time*, in «Electoral Studies», vol. 30, n. 1, 2011, pp. 4-15;

Idee d'Europa e integrazione europea, a cura di Landuyt Ariane, il Mulino, Bologna 2004;

Ippolito Felice, *Per l'Europa del Coccodrillo*, Vallecchi, Firenze 1985;

Judge David, Earnshaw David, *The European Parliament*, Palgrave Mac Millan, Basingstoke 2008;

Jurion-de Waha Françoise, *Fernand Herman la passion pour l'Europe*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2014;

Kaiser Wolfram, *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform, 1979-1989*, EPRS, Bruxelles 2018;

Kaiser Wolfram, *Towards a European Constitution? The European Parliamen and the Institutional Reform of the European Communities 1979-1984*, in «Journal of European integration history», 27/1, 2021, pp. 79-98;

Kreppel Amié, *What effect the European Parliament's legislative influence?* in «Journal of Common Market Studies», 37/3, 1999, pp. 521-538;

Krumrey Jacob, *The Symbolic Politics of European integration starting Europe*, Macmillan, London 2018;

L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit, a cura di Elena Calandri, Giuliana Laschi e Simone Paoli, il Mulino, Bologna 2020;

L'Europa da Togliatti a Berlinguer, a cura di Maggiorani Mauro, Ferrari Pieralda, Il Mulino, Bologna 2005;

L'Europa degli anni Novanta I. La geopolitica del cambiamento, in «IAI- Lo spettatore internazionale 2», a cura di Guazzone Laura, n. 5, ottobre 1991, Franco Angeli, Milano 1991;

L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile, a cura di Laschi Giuliana, Telò Mario, il Mulino, Bologna 2009;

L'Unione europea e le sfide del XXI secolo: storia, istituzioni, diritto, società, economia, ruolo internazionale, a cura di Morelli Umberto, CELID, Torino 2000;

L'Unione europea: le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale, a cura di Fabbrini Sergio, Laterza, Roma-Bari 2002;

Levi Lucio, *Crisi della Comunità europea e riforma delle istituzioni*, Franco Angeli Editore, Milano 1983;

Levi Lucio, Morelli Umberto, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, CELID, Torino 1994;

Lindlberg Leon N., Scheingold Stuart A., *Europe's Would-Be Polity. Patterns of change in the European Community*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1970;

Lodge Juliet, *The EU and the first Elected European Parliament: The Spinelli initiative*, in «Journal of Common Market Studies», n. 22, 1984, pp. 377-402;

Ludlow Peter, *The Making of the European Monetary System*, Butterworth Scientific, London 1982;

Lugarini Renato, *The role of Altiero Spinelli on the path towards European Union*, EPRS, Historical Archives Unit, Ue, Lussemburgo, September 2016;

Magnifico Giovanni, *European Monetary Unification*, Macmillan, London 1973;

Magnifico Giovanni, *Lo Sme: un ventennio per traghettare l'Europa dal disordine valutario degli anni Settanta alla moneta unica*, in «Il Ponte», n. 5, maggio 2009, pp. 15-28;

Majocchi Alberto, *L'armonizzazione delle politiche di bilancio in una unione monetaria: un'analisi critica del rapporto Werner*, in «The Federalist», anno XLVI, 2004, p. 191;

Majocchi Luigi.V, Rossolillo Francesco, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Guida Editori, Napoli 1979;

Majocchi Luigi Vittorio, *Dalla fondazione della Comunità all'Atto Unico*, in *Europa '92. Dall'Atto Unico al Governo europeo*, a cura L. V. Majocchi, M. Vitale, il Sole 24 ore, Milano 1990, pp. 37-57;

- Majocchi Luigi Vittorio, *L'azione per il riconoscimento del diritto di voto*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, a cura di S. Pistone, Jaca Book, Milano 1992, pp. 421-441;
- Majocchi Luigi Vittorio, *Il Trattato di Maastricht. Sviluppi e limiti dell'integrazione europea*, in *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*, a cura di F. Citterio, L. Vaccaro, Morcelliana, Brescia 1996, pp. 323-46;
- Majocchi Luigi Vittorio, *La lotta per l'elezione diretta del Parlamento europeo*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. I, il Mulino, Bologna 2000, pp. 403-435;
- Mammarella Giuseppe, Cacace Paolo, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Laterza, Roma-Bari 1999;
- Mammarella Giuseppe, *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1999;
- Mechi Lorenzo, *Narrare la complessità, uscire dall'isolamento. La storiografia sull'Italia e l'integrazione europea*, in "Rivista italiana di storia internazionale", s. 2/2018, pp. 329-354;
- Mehemet Cevat Yildirim, *Il Progetto Spinelli e la sua eredità*, in «Le Federaliste», anno LVI, n. 1-2, 2014, p. 65;
- Melchionni Maria Grazia, *Alle origini dell'Atto unico europeo*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 75, n. 1 (gennaio-marzo 2008), p. 103- 109;
- Melchionni Maria Grazia, *L'azione federalista di Altiero Spinelli, Commissario delle Comunità europee (1970-1976)*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. I, il Mulino, Bologna 2000, pp. 437-454;
- Meyer Hinnerk, *Die christlich-demokratische Fraktion des Europäischen Parlaments im Spannungsfeld verschiedener transnationaler Kooperationsformen 1965-1979*, in «Journal of European Integration History», 1/2011, pp. 31-45;
- Millar David, *A Uniform Electoral Procedure for European Elections*, in «Electoral Studies», vol. 9, n.1, 1990;
- Montani Guido, *Il Federalismo, l'Europa e il mondo. Un pensiero politico per unire l'Europa e per unire il mondo*, Lacaia, Manduria 1999;
- Moravcsik Andrew, *The Choice for Europe. Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ucl Press, London 1998;
- Morelli Umberto, *I progetti costituzionali di origine parlamentare nel processo di integrazione europea prima della Dichiarazione Laeken*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Giuffrè, Milano 2009, pp. 1-25;
- Morelli Umberto, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini, Milano 2011;
- Morelli Umberto, *La costituzione europea: il modello federalista*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Laterza, Bari-Roma 2013, pp. 69-93;

Mourlon Druol Emmanuel, *A Europe made of Money: the Emergence of the European Monetary System*, Cornell University Press, Ithaca and London 2012;

Müller Gómez Johannes, Wessels Wolfgang, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, IAI, 2016;

Napolitano Giorgio, *Altiero Spinelli e l'Europa*, il Mulino, Bologna 2007;

Napolitano Matteo Antonio, *Il Gruppo Liberale e Democratico al Parlamento europeo. Un profilo politico (1976-1985)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2023;

Neri Gualdesi Marinella, *L'Italia e la Cee. La partecipazione italiana alla politica di integrazione europea (1980-1991)*, Ets, Pisa 1992;

Neri Gualdesi Marinella, *L'ancoraggio dell'Italia all'Europa: identità, politiche, alleanze*, in *Nazione, interdipendenza e integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, a cura di F. Romero, A. Varsori, Carocci, Roma 2006, pp. 195-221;

Neri Gualdesi Marinella, *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta: tra ambizione e marginalità*, in *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, a cura di P. Craveri, A. Varsori, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 79-108;

Olivi Bino, *L'Europe difficile: histoire politique de la Communauté européenne*, Gallimard, Paris 1998;

Olivi Bino, Santaniello Roberto, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna 2005;

Padoa-Schioppa Tommaso, *L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo SME al Trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino 1992;

Padoa-Schioppa Tommaso, *La lunga via per l'euro*, il Mulino, Bologna 2004;

Palayret Jean Marie., *Il Movimento europeo internazionale e la battaglia per l'Unione europea*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. II, il Mulino, Bologna 2000, pp. 764-780;

Palayret Jean Marie, *Spinelli commissario europeo: ricerca, educazione e cultura*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Padova 2011, pp. 295-320;

Panizzi Gabriele, *Altiero Spinelli e la costruzione di una comunità politica sovranazionale*, in *Giornate europee della Facoltà di economia per il 50 anniversario dei trattati di Roma ed il centenario di Altiero Spinelli*, Roma 24-25 maggio 2007, a cura di D. Strangio, Sapienza Università editrice, Roma 2007, pp. 19-29;

Paolini Edmondo, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, il Mulino, Bologna 1988;

Papisca Antonio, *Il Parlamento europeo. Chi come perché*, Giuffrè, Milano 1979;

Parlamento europeo, *Verso un Parlamento unico. L'influenza dell'Assemblea comune della CECA sui Trattati di Roma. 1957-2007, Cinquantesimo anniversario dei Trattati di Roma*, PE, Lussemburgo 2007;

Pasquinucci Daniele, *Altiero Spinelli e il Pci negli anni Settanta. Europeismo, politica interna e nuovi modelli*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. I, il Mulino, Bologna 2000 pp. 535-546;

Pasquinucci Daniele, *Europeismo e democrazia: Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Il Mulino, Bologna 2000;

Pasquinucci Daniele, *I progetti di costituzione europea. Dall'Assemblea "ad hoc" alla Dichiarazione di Laeken*, Unicopli, Milano 2003;

Pasquinucci Daniele, Verzichelli Luca, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, il Mulino, Bologna 2004;

Pasquinucci Daniele, *Le consensus avant l'«Eurobaromètre»*, in *Consensus and European Integration. An Historical Perspective*, a cura di D. Pasquinucci, D. Preda, Peter Lang, Bruxelles 2012, pp. 15-27;

Pasquinucci Daniele, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Franco Angeli, Milano 2013;

Pasquinucci Daniele, Verzichelli Luca, *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2016;

Pasquinucci Daniele, *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa*, Le Monnier, Firenze 2022;

Pasquinucci Daniele, *Il Parlamento europeo prima dell'elezione diretta*, in «Istituta. Rivista di Storia delle Istituzioni Europee e Internazionali», n. 1/2022;

Piermattei Massimo, *Altiero Spinelli inedito del Partito comunista d'Italia. I documenti della fondazione-istituto Antonio Gramsci (1925-1938)*, in «Eurostudium», 10/2008, pp. 24-41;

Patel Kiran Klaus, Salm Christian, *The European Parliament During the 1970s and 1980s: An Institution to the Rise?*, in «Journal of European Integration History», vol. 27, n. 1, 2021, pp. 5-19.

Pii Samule, *Club del Coccodrillo*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea* (Dizie) 2008;

Pinder John, *Altiero Spinelli's European Federal Odyssey*, *The International Spectator*, in «IAI», v. 42, n. 4, December 2007, pp. 571-588;

Piodi Franco, *Towards a Single Parliament: The Influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome*, European Parliament Archives and Documentation Center, Luxembourg 2008;

Pistone Sergio, *I Movimenti per l'Unità europea in Italia*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. I, il Mulino, Bologna 2000, pp. 39-119;

Pistone Sergio, *A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea*, in «Cittadinanza europea», XI, 1, 2014, pp. 37-60;

Pistone Sergio, «*L'Unità europea*», giornale del Movimento federalista europeo (1943-1954, 1974-1979), in *Le riviste e l'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2016, pp. 445-465;

Pistone Sergio, *Il ruolo del Parlamento europeo come costituente permanente dell'unità federale europea*, in *Il Parlamento europeo e le sue sfide. Dibattiti, proposte e ricerca di consenso*, a cura di P. Caraffini, M. Belluati, G. Finizio, F. M. Giordano, Franco Angeli, Milano 2020, pp. 35-39;

Pistone Sergio, *Il Manifesto di Ventotene e la nascita del Movimento federalista europeo nella Resistenza italiana*, in «Il Federalista», anno LXIII, 2021, n. 2-3, p. 89;

PPE, *50 anni di storia del PPE-DE al servizio dell'Europa unita*, Gruppo del PPE-DE al Parlamento Europeo, Bruxelles 2003;

Preda Daniela, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana (1950-1952)*, Jaca Book, Milano 1990;

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

Preda Daniela, *Per una Costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.-H. Spaak, 1952-1953*, CEDAM, Padova 1996;

Preda Daniela, *La Commissione istituzionale del movimento europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell'unione europea dei federalisti*, in *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. I, il Mulino, Bologna 2000, pp. 569-602;

Preda Daniela, *Il Congresso del Popolo Europeo*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'Unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Padova 2011, pp. 67-103;

Preda Daniela, Pasquinucci Daniele, Tosi Luciano (a cura di), *Le riviste e l'integrazione europea*, CEDAM, Padova 2016;

Preda Daniela, *Il Parlamento europeo eletto: l'azione di Spinelli e la nascita del Club del Coccodrillo*, in *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2017)*, a cura di S. Cruciani, G. Tosatti, Sette città-Officine della Storia, Viterbo 2019, pp. 101-114;

Preda Daniela, *Una Costituente per l'Europa: le proposte costituenti tra Seconda guerra mondiale e Assemblea "Ad Hoc"*, in *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, a cura di F. Bonini, S. Guerrieri, il Mulino, Bologna 2020, pp. 167-197;

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

- Riflessioni sul futuro dell'Europa, a cura di Teodorescu Loredana, Editoriale scientifica, Napoli 2020;
- Ritteberger Berthold, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford 2005;
- Ritteberger Berthold, *No integration without representation! European integration, parliamentary, democracy, and two forgotten Communities*, in «Journal of European Public Policy», vol. 13, 2006, pp. 1211-1229;
- Rognoni Vercelli Cinzia, *Spinelli's action in the European Parliament: the Crocodile Club, the Institutional Commission, the Draft Treaty*, in *The Federal idea, The History of Federalism since 1945*, a cura di A. Bosco, Lothian Foundation Press, London 1992, pp. 299-310;
- Rognoni Vercelli Cinzia, *Fondazione e primi anni di vita del MFE (1943-1954)*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Padova 2011, pp. 21-27;
- Salm Christian, *The Impact of the ECSC Common Assembly on the Politics, negotiation and content of the Rome Treaties*, EPRS, Bruxelles 2017;
- Salm Christian, *Political groups in the European Parliament since 1979, Key facts and figures*, EPRS, UE, Bruxelles 2019;
- Salviati Eugenio, *Il Parlamento europeo: un profilo storico*, in «Rivista trimestrale di Scienze dell'Amministrazione», n. 3, 2013, pp. 55-75;
- Saja Marcello, Villani Angela, *Gaetano Martino 1900-1967*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011;
- Scäfer Constantin, Debus Marc, *No participation without representation. Policy distances and abstention in European Parliament elections*, in «Journal of European Public Policy», vol. 25, 2017, pp. 1835-1854;
- Scarcelli Lorenzo, *Jacques Delors e l'obiettivo del Mercato Unico*, in «Polis: Revista de Stiinte Politice», vol. V, 2017, pp. 97-118;
- Serafini Umberto, *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Salemi Pro.edit, Roma 1995;
- Smith Julie, *Europe's Elected Parliament*, vol. 5, Sheffield Academic Press, Sheffield 1999;
- Social democratic parties in the European Union*, a cura di Ladrech Robert, Marlière Philippe, MacMillan, Londra 1999;
- Spinelli Altiero, *L'Europa non cade dal cielo*, il Mulino, Bologna 1960;
- Spinelli Altiero, *Di Fronte alle elezioni europee*, in «il Mulino», novembre-dicembre 1978, pp. 831-838;
- Spinelli Altiero, *Una Costituzione sotto forma di trattato* in «Democrazia e Diritto», n. 1-2, dicembre 1984, pp. 65-70;

- Spinelli Altiero, *Come ho tentato di diventare saggio*, il Mulino, Bologna 1984;
- Spinelli Altiero, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, il Mulino, Bologna 1989;
- Spinelli Altiero, *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, a cura di P.V. Dastoli, il Mulino, Bologna 1992;
- Spinelli Altiero, Rossi Ernesto, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, CELID, Torino 2001;
- The History of the European Monetary Union. Comparing Strategies amidst Prospects for Integration and National Resistance*, a cura di Preda Daniela, Peter Lang, Bruxelles 2016, pp. 107-128;
- The Wall. Storie di muri tra passato e presente. Atti delle Giornate Internazionali di Studio a trent'anni dalla caduta del muro di Berlino*, a cura di Vittoria Calabrò, Daniela Novarese, Editoriale scientifica, Napoli 2019;
- Theys Michel, *Jacques-René Rabiér. Foctionnaire-militant au service d'une certaine idée de l'Europe*, Peter Lang, Bruxelles 2017;
- Tosatti Giovanna, *Un "Progetto denominato Penelope": il contributo di Romano Prodi al processo costituente europeo*, in *L'integrazione europea tra crisi e rilanci (1947-2017)*, a cura di S. Cruciani, G. Tosatti, Sette città-Officine della Storia, Viterbo 2019, pp. 169-182;
- Varsori Antonio, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, a cura di S. Pistone, Jaca Book, Milano 1992, pp. 311-341;
- Varsori Antonio, *Dal Vertice dell'Aja al Vertice di Parigi: le ultime «grandi occasioni» del Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. II, il Mulino, Bologna 2000, pp. 783-796;
- Varsori Antonio, *L'Italia e l'integrazione europea: l'occasione perduta?* in *Gli anni Ottanta come storia* a cura di S. Colarizzi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 155-184;
- Varsori Antonio, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010;
- Varsori Antonio, *Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea*, in «Ventunesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni», 32, 3, 2013, pp. 9-34;
- Varsori Antonio, *La storiografia sulla genesi del trattato di Maastricht*, in «Istituta. Rivista di Storia delle Istituzioni Europee e Internazionali», n. 2/2022;
- Védrine Hubert, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*, Fayard Paris 1996;

Venace Antonio, *L'Europa possibile: il pensiero e l'azione di Altiero Spinelli*, Carocci, Roma 2010;

Verrastro Donato, Vigilante Elena, *L'ultimo dei costituenti*, Laterza, Roma-Bari 2016;

Visone Tommaso, *Il mito di Ventotene. Sull'immaginario e la potentia*, in «Storia del pensiero politico», n.3, settembre-dicembre 2022, pp. 415-430;

Warlouzet Laurent, *Completing the Single Market: The European Parliament and Economic Integration, 1979-1989*, EPRS study, European Union, Bruxelles, April 2020;

Weiler Joseph, *The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision*, in «Journal of European Integration», n. 6, 1989, pp. 129-153;

Werner Pierre, *Esame delle condizioni del rilancio dell'unione economica e monetaria della Comunità europea*, in *L'Unione economica e il problema della moneta europea. La moneta come elemento di divisione o di unità dell'Europa*, a cura del Movimento europeo e del Movimento Federalista Europeo, Franco Angeli, Milano 1978;

Young John W., *Britain and European unity, 1945-1999*, McMillan, London 2000;

Zecchino Ortensio, *Le Istituzioni dell'Unione europea*, Gruppo del Ppe (Dc) del Parlamento europeo, Bruxelles 1984;

Zecchino Ortensio, *Altiero Spinelli e il progetto di trattato sull'Unione europea*, Atti del Convegno a cura di M. G. Melchionni, Università degli studi "La Sapienza", Roma 1993, pp. 25-33;

Ziller Jacques, *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007;

Ziller Jacques, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna 2004;

Zucca Fabio, *Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea 1976-1986*, a cura di A. Landuyt, D. Preda, t. II, il Mulino, Bologna 2000, pp. 857-894;

Zucca Fabio, *Spinelli, Serafini e l'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, in *Altiero Spinelli e i movimenti per l'Unità europea*, a cura di D. Preda, CEDAM, Padova 2011, pp. 203-231.

3. SITOGRAFIA

<http://www.altierospinelli.org/>

<http://www.archivionline.senato.it/>

<http://www.centrospinelli.eu/wp/crocodile/>

<https://www.cvce.eu/>

<https://digital.sturzo.it/periodici/>
<https://www.editorialedomani.it/>
<https://eur-lex.europa.eu/>
<https://www.euractiv.com/>
<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>
<http://www.european-council.europa.eu/>
<https://futureu.europa.eu/it/pages/follow-up>
<https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/home>
<https://www.linkiesta.it/site/europea/>
<http://www.officinadellastoria.info/>
<https://www.radioradicale.it/>
<http://www.senato.it/>
<https://storia.camera.it/>
<https://thespinelligroup.eu/>
<https://www.thenewfederalist.eu/>
<https://www.youtube.com/watch?v=quUKCxBTPg>

4. INTERVISTE

Intervista a Pier Virgilio Dastoli, online 15 giugno 2021; Ventotene 28-30 agosto 2022

Intervista a Pietro Bartolo (S&D – The Spinelli Group), Strasburgo 2 maggio 2022

Intervista a Brando Benifei (S&D – The Spinelli Group), Strasburgo 4 maggio 2022/Bruxelles 12 maggio 2022

Intervista a Domènec Ruiz Devesa (S&D-The Spinelli Group), Bruxelles 11 maggio 2022.