



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

ALLE ORIGINI DELLE ISTITUZIONI PARLAMENTARI EUROPEE. A PROPOSITO DEL VOLUME DI SANDRO GUERRIERI

di Maria Sofia Corciulo*

Sono molto lieta di presentare il libro di Sandro Guerrieri, che mi ha molto interessato per quanto concerne sia l'oggetto dello studio, sia la metodologia adottata. Come giustamente scrive nell'introduzione del suo volume, le dinamiche istituzionali e costituzionali dell'Europa sono state trattate con riferimento principalmente alle politiche governative, che sono quelle più si evidenziano anche agli occhi dell'opinione pubblica¹. Invece, molto intelligentemente, e a mio parere anche acutamente, Sandro Guerrieri ha preferito privilegiare le dinamiche inerenti alla storia delle istituzioni parlamentari europee. In particolare ha usato una metodologia che ha consentito di mettere in luce come, nella storia del vecchio continente, le istituzioni parlamentari abbiano sempre cercato di emergere e di farsi ascoltare dall'esecutivo, fin dalle loro origini medievali che abbiamo studiato grazie all'eredità lasciataci da Antonio Marongiu².

Il volume di Sandro Guerrieri fa riferimento al periodo 1952-1958 e mette in risalto l'attività, anche continua e coraggiosa, di taluni componenti di quella che fu la prima Assemblea comunitaria, l'Assemblea Comune della CECA. Le limitate funzioni di tale Assemblea non impedirono ad alcune di queste personalità (più avanti citerò qualche nome) di promuovere il più possibile le sue competenze di controllo e la sua capacità di iniziativa, dialogando ma a volte anche scontrandosi a questo riguardo con l'esecutivo comunitario,

* Professore emerito di Storia delle istituzioni politiche presso l'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza'

¹ S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 13-18.

² A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel Medioevo e nell'età moderna. Contributo alla Storia delle Istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, Giuffrè, 1962; M.S. Corciulo, *Percorsi di storia istituzionale europea (secc. XIII-XIX)*, Roma, La Sapienza, 2008; Ead. (a cura di), *Ricordo di Antonio Marongiu. Giornata di studio. Roma, 16 giugno 2009*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

che allora prendeva il nome di Alta Autorità. In tal modo, come spesso è avvenuto nella vita delle istituzioni parlamentari, l'Assemblea Comune è riuscita ad allargare l'ambito delle sue competenze sia reclamando modifiche *de iure*, sia - ed è questo l'aspetto più interessante per chi studia le istituzioni - introducendo *de facto* modalità e formalità a favore dell'Assemblea stessa, che successivamente non sono state più passibili di essere cancellate e pertanto sono state recepite e istituzionalizzate. L'indagine di Sandro Guerrieri si fonda su una conoscenza delle dinamiche istituzionali europee approfondita e maturata sin dai suoi primi studi degli anni Novanta³. Del resto, per comprendere come si tratti di uno studio completo ed originale, basta dare uno sguardo all'apparato di note che arricchiscono il volume e all'elenco di tutti gli archivi consultati, che includono gli Archivi storici del Parlamento Europeo a Lussemburgo, le Archives Nationales di Parigi, l'Archivio storico della Camera dei Deputati, gli Archivi storici dell'Unione Europea a Firenze, gli Archivi della Fondation Jean Monnet a Losanna, la Konrad Adenauer Stiftung a Bonn.

Ma entriamo in *medias res*. Come ha detto giustamente Fulco Lanchester, siamo nel dopoguerra, in un periodo in cui si progetta, per evitare il ripetersi dei disastrosi conflitti europei, la formazione di un'assemblea rappresentativa sovranazionale da cui doveva iniziare il processo di integrazione europea. Nel 1948 il Congresso dell'Aia si conclude con questa richiesta. Ma abbiamo subito il primo colpo di arresto, causato dalla Gran Bretagna, contraria, come purtroppo lo è ancora oggi, a forme di rappresentanza di tipo sovranazionale. Nel Consiglio d'Europa fondato nel 1949⁴, l'Assemblea prevista è quindi meramente consultiva. Si trattò indubbiamente di una sconfitta della via parlamentare all'integrazione europea. Tale processo si sarebbe caratterizzato a partire da questo momento, e per tutta la sua storia, per una dinamica di *stop and go*, di avanzamenti ed arretramenti.

L'iter della costruzione europea si concretizzò poi nel 1950 con la Dichiarazione Schuman del 9 maggio, redatta da Jean Monnet⁵, nella quale si istituzionalizzò un'integrazione limitata ai settori del carbone e dell'acciaio, la CECA, il cui trattato fu firmato nel 1951. Ne derivò un'integrazione europea di carattere funzionalistico⁶, in cui gli aspetti tecnici e pragmatici predominavano su quelli che potevano essere gli ideali più ampi di una federazione europea. Nel Trattato istitutivo della CECA fu creato un organo rappresentativo, l'Assemblea Comune, composta da 78 membri designati dai Parlamenti nazionali con mandato annuale e con competenze limitate, visto che il vero motore della Comunità era l'Alta Autorità, formata da nove membri con ampi poteri, che non si limitavano soltanto alla liberalizzazione degli scambi tra i sei paesi aderenti, ma erano indirizzati a promuovere lo

³ La politica europea di Mitterrand tra l'orizzonte federale e la difesa dell'identità nazionale, in M. Telò (a cura di), *Tra nazione ed Europa. Tendenze delle socialdemocrazie europee*, Milano, Angeli, 1993; *Osservatorio istituzionale*, in "Europa Europe", 1993-2001. .

⁴ B. Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2012.

⁵ H. Rieben et al., *Un changement d'espérance. La déclaration du 9 mai 1950. Jean Monnet, Robert Schuman*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2000.

⁶ E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, London, Stevens & Sons, 1958.

sviluppo della produzione e tutto ciò che ad essa si collegava. Attiro l'attenzione su questo punto perché voglio fare riferimento a tutti quegli importanti aspetti di carattere sociale relativi ai lavoratori che operavano all'interno della CECA, fra cui di grande rilievo erano quelli attinenti all'emigrazione, in cui l'Italia ha avuto sempre una parte notevole. L'Assemblea Comune si batté affinché l'Alta Autorità - presieduta dal 1952 al 1955 da Jean Monnet⁷ -, che era un'istituzione con un raggio d'azione più limitato rispetto agli ideali iniziali di un'Europa federata, intervenisse con energia sui temi che riguardavano le condizioni dei lavoratori. Fu questo uno dei campi in cui l'Assemblea Comune cominciò ad estendere le sue competenze di controllo e la sua funzione di impulso politico, anche tramite l'istituzione di sessioni parlamentari straordinarie. Inoltre, in connessione con il Trattato del 1952 che avrebbe dovuto dar vita alla Comunità europea di difesa (CED)⁸, l'Assemblea Comune assunse anche la funzione, ribattezzandosi a questo scopo *Assemblea ad hoc*, di preparare un progetto di comunità politica che fornisse una cornice alle Comunità settoriali. A questo proposito dobbiamo sottolineare sia l'impegno fondamentale di De Gasperi a favore dell'Europa politica, sia l'operato importante di alcuni membri italiani dell'Assemblea, in particolare del democristiano Lodovico Benvenuti, vicepresidente della commissione costituzionale, il quale era in continuo e stretto contatto con Altiero Spinelli. Assieme al socialista belga Fernand Dehousse, Benvenuti si prodigò moltissimo per un allargamento degli aspetti rappresentativi della comunità politica *in fieri*. Un ruolo di rilievo all'interno di questa Assemblea *ad hoc* fu quello svolto anche dal socialdemocratico Giovanni Persico. Sempre per quanto concerne i rappresentanti italiani, bisogna anche aggiungere che nel 1954 furono eletti all'Assemblea Comune importanti uomini politici come lo stesso Alcide De Gasperi (eletto alla presidenza dell'Assemblea), Giuseppe Pella (successore di De Gasperi alla presidenza dopo la morte di questi il 19 agosto 1954), Amintore Fanfani, Ugo La Malfa, Giovanni Malagodi.

Tornando all'Assemblea *ad hoc*, essa presentò un progetto molto interessante, che prevedeva una comunità politica europea di carattere "sopranazionale", fondata sull'Unione dei popoli e degli Stati. Tale progetto fu però affossato a seguito della bocciatura del Trattato CED nell'agosto 1954 da parte dell'Assemblea nazionale francese. Si evidenzia pertanto questo modo di procedere: come abbiamo visto, un passo avanti e uno indietro, *stop and go*.

Tuttavia ciò non impedì all'Assemblea di andare avanti. Infatti, nella sua attività di controllo e supervisione nell'ambito del funzionamento della CECA, l'Assemblea istituì delle commissioni specializzate che incrementarono nel tempo la loro attività, e grazie alle quali si intensificò il dialogo con l'Alta Autorità, in particolar modo - e torno su questo aspetto - sui problemi sociali. A tale riguardo dobbiamo ricordare il ruolo del socialista olandese Gerard Nederhorst, presidente della commissione per gli affari sociali, il quale

⁷ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

⁸ P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

operò affinché questi venissero maggiormente considerati all'interno della costruzione europea che aveva caratteri soprattutto funzionalistici. Un punto chiave era quello dei nostri emigranti⁹: come è noto l'8 agosto 1956 si verificò la tragedia nella miniera di Marcinelle (che provocò 262 morti di cui 136 italiani). L'Assemblea Comune richiese l'adozione di più efficaci sistemi di sicurezza nelle miniere e un miglioramento delle condizioni di alloggio dei minatori, a volte sistemati in luoghi che somigliavano, dalle descrizioni che ne furono fatte, a dei campi di concentramento. Proprio grazie all'intervento dell'Assemblea, la dimensione sociale del lavoro cominciò a diventare sempre più evidente.

Un ulteriore passo nello sviluppo della dimensione parlamentare fu la nascita dei primi raggruppamenti politici, nati fra molte difficoltà, che Guerrieri significativamente esemplifica nel fatto che i rappresentanti sedevano in ordine alfabetico, e non per raggruppamento omogeneo dal punto di vista partitico. Soltanto in seguito si arrivò a una suddivisione dei posti tra i partiti, e in questa occasione nessun gruppo voleva però sedersi a destra. Ci furono grandi problemi per convincere i liberali, e alla fine con una sorta di *escamotage* questi accettarono di sedersi al lato destro dell'Assemblea. Iniziò e continuò una dialettica sempre maggiore fra l'opposizione, rappresentata soprattutto dai socialisti, e la maggioranza. L'interpretazione estensiva delle norme dei trattati relative alle attribuzioni parlamentari è esemplificata soprattutto, così come avviene nei Parlamenti a pieno titolo, dai contrasti tra l'Alta Autorità e l'Assemblea, dalla volontà da parte di quest'ultima di controllare l'operato dell'Alta Autorità, anche in materia di bilancio, per il quale non ci si accontenta di un controllo a posteriori. All'interno della cornice del funzionalismo si introducono così importanti elementi politici. I socialisti svolsero un ruolo chiave in questo processo, un ruolo, come sottolinea giustamente Guerrieri, finora piuttosto trascurato dalla storiografia.

A questo punto dobbiamo ricordare anche il ruolo importante svolto dall'unica donna dell'Assemblea, l'olandese Margaretha Klompé, molto attiva all'interno della commissione politica.

Alla fine della presidenza Monnet dell'Alta Autorità, nel 1955, l'Assemblea ha perciò acquisito uno spazio più ampio di quello previsto dalle norme del Trattato, fra inevitabili contrasti e difficoltà politico-istituzionali. La successiva presidenza Mayer, dal 1955 al 1957, acuisce lo scontro tra l'Assemblea e l'esecutivo, anche perché il gruppo socialista assume sempre di più un ruolo di opposizione. Lo scontro avviene soprattutto sulla politica sociale e sulle politiche di regolazione del mercato, considerate dai socialisti troppo favorevoli agli industriali, specialmente a quelli della Ruhr. Qui si trattava in effetti di interessi rilevantissimi. Vedo in Sala Antonio Pedone che ha avuto la gentilezza di essere presente a questa iniziativa e che certamente conosce tale aspetto. Inoltre l'Alta Autorità fu accusata di essere troppo condiscendente nei confronti di un'istituzione che era stata creata per

⁹ M. Colucci, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa, 1945-57*, Roma, Donzelli, 2008; A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

tranquillizzare i singoli Stati nazionali, e cioè il Consiglio dei ministri. Proprio per avere un rapporto positivo con esso, l'Assemblea Comune si riunì con il Consiglio a Roma, a Palazzo Montecitorio, esattamente 60 anni fa. Questo incontro con il Consiglio dei ministri ebbe luogo nel corso della sessione straordinaria che l'Assemblea Comune tenne nella capitale italiana; e potrebbe forse essere ricordato visto che avvenne nell'anno dei Trattati di Roma, 1957. Nel marzo 1958, a seguito dell'entrata in vigore dei Trattati di Roma, l'Assemblea Comune diverrà l'Assemblea delle tre Comunità: CECA, CEE ed Euratom.

Quali sono le criticità dell'esperienza dell'Assemblea Comune che possiamo brevemente mettere in evidenza? Troppi tecnicismi, che non favorivano l'interesse dei cittadini; scarsa attenzione da parte dei media, problema che persiste tuttora per il Parlamento europeo nonostante l'elezione diretta. Del resto vediamo che durante la crisi scoppiata nel 2008 il Parlamento europeo ha avuto un ruolo molto marginale. Purtroppo, viene confermata la debolezza dei partiti politici europei in quanto la politica, in generale, guarda ai problemi dell'Europa da un'angolazione eccessivamente nazionale.

In conclusione, gli esordi ottimistici e positivi della costruzione europea si sono scontrati con le posizioni di alcuni governi nazionali; in particolare, lo voglio dire apertamente, la Gran Bretagna ma soprattutto la Francia, per cui se Macron si assume ora la responsabilità di sanare alcune di queste situazioni, ripara i danni che la Francia ha fatto in alcuni momenti chiave dell'integrazione europea. Dopo la sconfitta della CED, l'impegno costante di taluni membri dell'Assemblea Comune è stato fondamentale per far sì che la costruzione europea non crollasse e si sviluppasse su basi sempre più democratiche. In questa lotta - e questo è l'aspetto particolarmente interessante del libro di Guerrieri - si sono serviti dell'istituto parlamentare sia come mezzo che come fine, ampliandone le competenze previste e riuscendo a introdurne di nuove. In effetti, in tutti i successivi Trattati, fino ai giorni nostri, i poteri del Parlamento sono stati continuamente rafforzati¹⁰, proprio perché la prima base su cui esso si è fondato è stato questo lavoro costante e importante dell'Assemblea Comune.

¹⁰ Y. Mény (sous la direction de), *Building Parliament: 50 years of European Parliament History (1958-2008)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.