

CONVEGNO SISP 2010

Sezione di Studi europei

Panel: *Polity europea e cambiamento in tempi di crisi:  
rappresentanza, processi decisionali e cittadinanza*

**Sabrina Cavatorto (Università di Siena)**

**[cavatorto@unisi.it](mailto:cavatorto@unisi.it)**

**Lisbona e dintorni: i parlamenti nazionali e le riforme istituzionali UE**

*(prima nota di ricerca, non citare senza il permesso dell'autore)*

## **1. Il quadro teorico ed empirico di riferimento**

La ricerca si posiziona all'interno degli studi sul rapporto fra parlamenti degli stati membri e integrazione europea, che hanno registrato una crescita significativa a partire dalla seconda metà degli anni '90 (Norton 1995, 1996; Smith 1996; Katz e Wessels 1999; Raunio 1999; Holzacker 2002, 2007; Tans, Zoethout e Peters 2007).

L'emergere di un sistema di governance multilivello e il connesso trasferimento di importanti poteri decisionali dagli stati membri all'UE ha comportato degli effetti significativi anche al livello delle relazioni governo-parlamento, sia all'interno di ciascuno stato, sia in ambito comunitario. I primi contributi hanno infatti descritto le sfide poste dall'integrazione europea alle istituzioni parlamentari degli stati membri e considerato la delega di poteri, in particolare legislativi, sia all'UE che ai governi, come una dimostrazione dell'ipotesi della de-parlamentarizzazione del policy making (in particolare Norton 1996 e Smith 1996).

I parlamenti nazionali (e quelli regionali, in primis negli stati federali) hanno tuttavia cercato di reagire alle sfide poste dalla governance multilivello, principalmente mediante l'attività di controllo sui governi riguardo alle materie comunitarie (in tutti i paesi membri sono state create commissioni parlamentari specializzate sugli affari europei, che si caratterizzano in base alle specificità di ciascun sistema istituzionale). Come conseguenza di tale fenomeno, parzialmente contrastando la prima prospettiva, più di recente gli studi si sono dunque concentrati sulle risposte dei parlamenti nazionali all'UE e sottolineato una certa tendenza alla riaffermazione dei poteri da parte di questi ultimi. La cd. ipotesi della "ri-parlamentarizzazione" (Raunio and Hix 2000; O'Brennan & Raunio 2007; Goetz & Meyer-Sahling 2008). In questo ambito, molte indagini sull'adattamento istituzionale dei parlamenti nazionali si sono dedicate alle commissioni specializzate per gli affari europei (Maurer and Wessels 2001; Holzacker 2002; Auel and Benz 2005). Lo scrutinio parlamentare sulle issues europee si realizza, non soltanto all'interno delle commissioni specializzate, tanto sulle singole politiche, quanto sulle meta-regole istituzionali, cioè nell'ambito dei processi di ratifica dei trattati (sia o meno previsto il ricorso allo strumento referendario come passaggio decisionale ultimativo).

Proprio in occasione dell'ultimo percorso di riforma - quello che almeno

inizialmente si voleva “costituzionale” - si è rafforzata l’attenzione dedicata ai parlamenti nazionali, da parte delle istituzioni e degli attori politici (la Convenzione europea ha dedicato ampio spazio alla rappresentanza parlamentare e al ruolo dei parlamenti nella costruzione della polity europea), e anche da parte degli studiosi. Dunque, se è vero che i parlamenti (e i parlamentari) sono fra gli attori che entrano in gioco nelle *history making decisions* comunitarie (sull’Italia, cfr. Cavatorto e Fois 2005; Conti e Verzichelli 2005), quali specifiche caratteristiche ne descrivono gli orientamenti, vale a dire il discorso politico e, in relazione a questi, il comportamento in fase di decisione?

Questa ricerca si concentra sul processo di ratifica del trattato di Lisbona e intende ricostruire la partecipazione dei parlamentari nazionali e la tematizzazione politica in occasione di tale meta-decisione istituzionale. La prospettiva comparata assunta, sia fra stati membri, sia rispetto ad altri processi di riforma istituzionale, pre e post-Maastricht, si concentra in questa fase su Italia, Gran Bretagna e Francia.

Dal punto di vista descrittivo, si vuole porre in luce l'emergere di differenze fra i paesi e, limitatamente ad alcuni aspetti, nel tempo. Dal punto di vista esplicativo, ci si domanda se eventuali differenze confermino le ipotesi correnti in letteratura che pongono al centro le variabili nazionali (tipo di governo, relazioni governo-parlamento, posizione dei partiti sull'integrazione europea, sostegno dell'opinione pubblica) oppure se emergano nuove combinazioni causali.

Inoltre, poiché i nuovi paesi dell'Europa a 27 hanno dovuto affrontare la doppia sfida dell'eupeizzazione e della trasformazione costituzionale, si è ritenuto di dover coinvolgere anche alcuni nuovi Stati membri. Specificamente, sono in corso di analisi i dibattiti parlamentari che si sono svolti in Repubblica Ceca e in Romania.

Per esigenze di ricerca relative al trattamento dei dati, il presente paper riferisce intanto dello studio in profondità sul solo caso italiano. A compendio, per un preliminare inquadramento comparato, vengono presentati in questa sede i risultati di un'analisi secondaria estesa ai 27 stati membri che utilizza i dati delle interviste realizzate nel 2008 dalla Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei dei Parlamenti dell'UE (COSAC)<sup>1</sup> relativamente al coinvolgimento delle

---

<sup>1</sup> Ogni stato membro e il Parlamento europeo sono rappresentati ciascuno da 6 componenti. Sono invitati a partecipare in qualità di osservatori anche gli stati candidati all'adesione, nel numero di 3 membri

istituzioni parlamentari nel processo di ratifica del trattato di Lisbona.

## **2. L'analisi preliminare: salienza della issue, attivazione rispetto alla cittadinanza, aspettative dei parlamenti nazionali**

I rapporti semestrali del Segretariato della COSAC ([www.cosac.eu](http://www.cosac.eu)) sono il risultato di un monitoraggio sistematico condotto su tutti gli stati membri in merito agli sviluppi istituzionali realizzati da ciascun parlamento. I questionari sono raccolti dal 2004 e le domande vertono sia su issues di carattere generale, ad esempio le prospettive della governance europea o il funzionamento del policy making nell'UE, sia su tematiche specificamente rilevanti per le istituzioni parlamentari nazionali, come l'attuazione del principio di sussidiarietà, le procedure di scrutinio su singole aree di policy, ad esempio la politica estera e di difesa, l'allargamento, la giustizia e gli affari interni.

Di significativo interesse ai fini della presente ricerca sono i dati del IX e del X Rapporto, rispettivamente di maggio e novembre 2008, che appunto si concentrano sulla vicenda del trattato di Lisbona: i temi affrontati (con domande a risposta aperta che noi abbiamo raccolto e ricodificato) riguardano il grado di coinvolgimento delle istituzioni parlamentari durante il processo di ratifica, nonché l'attivazione rispetto ai cittadini, ad esempio attraverso campagne comunicative ad hoc finalizzate a far conoscere il trattato di Lisbona; oppure le aspettative rispetto alla possibilità concreta che il trattato rafforzi il ruolo dei parlamenti nazionali nel policy making comunitario, e la possibilità che alle nuove opportunità corrispondano cambiamenti effettivi delle procedure interne.

La salienza della issue aumenta all'indomani del risultato negativo del referendum irlandese. Tutti i parlamenti tematizzano l'evento in sessioni apposite (plenarie o di commissione): se prima del no dell'Irlanda (questionario maggio 2008) 9 stati su 27 avevano ritenuto non necessario procedere con informative specifiche sul trattato di Lisbona rivolte alla cittadinanza<sup>2</sup>, valutando che fosse in primo luogo necessario

---

ognuno.

<sup>2</sup> Belgio, Spagna, Finlandia, Svezia e, fra i nuovi, Estonia, Ungheria, Malta, Polonia, Slovacchia.

affrontare il voto in parlamento, soltanto sei mesi dopo, anche implementando le raccomandazioni della presidenza di turno dell'UE (Slovenia), tutti gli stati membri organizzano speciali eventi di discussione all'interno delle aule parlamentari (audizioni, seminari, dibattiti), unitamente – pur se in un numero assai minore di casi – a consultazioni pubbliche ed iniziative di comunicazione rivolte all'opinione pubblica (ad esempio mediante trasmissioni televisive o via web) oppure a gruppi selezionati di stakeholders<sup>3</sup>.

Proporzionalmente, e comprensibilmente, maggiore attenzione alla issue “trattato” viene dedicata dal Parlamento europeo, che organizza forum per i cittadini avvalendosi degli uffici di rappresentanza presso gli stati membri, soprattutto nel 2007 e prima del referendum irlandese. L'aspetto rilevante, tuttavia, è che questi eventi rimangono con chiara evidenza separati dalle iniziative assunte dai parlamenti nazionali. Questi ultimi, abbastanza diffusamente, piuttosto che avvalersi della cooperazione parlamentare, organizzano le azioni informative avvalendosi dell'apporto fornito dai membri del governo, della Commissione europea (ad esempio l'Italia audisce il presidente Barroso, ma non parlamentari europei) o dell'esecutivo nazionale.

Gli sforzi sono dunque mediamente significativi, soprattutto se investigati quanto alla loro coerenza nel tempo. Si tratta in ogni caso di misure di attivazione che solo in rari casi esulano dalle attività di routine normalmente svolte dai parlamenti in materia di affari europei, attraverso le commissioni specializzate UE oppure dalle commissioni affari esteri o affari costituzionali. La cooperazione parlamentare, sia fra stati membri che con il Parlamento europeo è uno strumento sottoutilizzato. Anche la COSAC trarrà spunto da questo dato per avviare una riflessione sul proprio ruolo (questionari distribuiti dopo l'entrata in vigore il trattato di Lisbona, nel maggio 2010).

---

<sup>3</sup> In particolare Belgio e Lussemburgo organizzano consultazioni pubbliche, ad esempio rivolte ai giovani, direttamente nelle scuole, insieme a parlamentari. Interessanti gli *Open Days* ungheresi organizzati dalle commissioni parlamentari su temi quali la riforma del vino, il project financing e i fondi strutturali, la protezione ambientale e del territorio. Il Senato francese e l'Assemblea nazionale si sono limitati a pubblicare i resoconti delle sedute sul sito web. In Francia uno speciale sforzo comunicativo è stato rivolto innanzitutto nei confronti dei parlamentari, anche a livello territoriale.

**Tabella 1. Le azioni comunicative prevalenti**

<i>Tipo di azione/Strumento</i>	<i>Parlamento nazionale</i>
Dibattiti pubblici/Audizioni	Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Olanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria
Eventi ad hoc su temi specifici/Conferenze	Austria, Cipro
Consultazione dei cittadini/società civile	Belgio
Pubblicazione di materiale informativo/Sito web/ EU Info Centre (parlamentare o meno)	Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Ungheria, Latvia, Lituania, Olanda, Romania, Regno Unito
Partnership con altre istituzioni nazionali	Polonia, Portogallo

[Fonte: ns. rielaborazione su dati COSAC 2008]

Decisamente più marcato l'orientamento positivo rispetto alla possibilità che il trattato di Lisbona renda disponibile una nuova struttura di opportunità per i parlamenti nazionali. Il monitoraggio del principio di sussidiarietà e il rafforzamento della procedura di scrutinio vengono individuati come i principali due motivi di soddisfazione, anche se l'attuazione concreta della misure di implementazione solleva preoccupazione<sup>4</sup>.

Proprio la valorizzazione della cooperazione parlamentare, fino ad ora sottoutilizzata, viene individuata dai più critici come una importante risorsa strategica per attuare le prerogative di maggior coinvolgimento nel processo decisionale. Il coordinamento interparlamentare è ritenuto cruciale per rafforzare l'influenza dei parlamenti nel ciclo di policy comunitario. Ma la domanda che si pone è se ciò valga rispetto ai governi degli stati membri o all'esecutivo UE, anzi rispetto alla Commissione europea. A questo quesito i dati COSAC non consentono di rispondere. L'analisi sul caso italiano fornisce un approfondimento a riguardo, ovviamente da pesare

---

<sup>4</sup> Il Senato francese al primo posto, per via del fatto che la Francia ha dovuto affrontare una nuova modifica costituzionale per l'attuazione del controllo parlamentare sul principio di sussidiarietà, ma anche l'Assemblea portoghese, che teme l'ampia differenziazione fra gli stati membri, fra paesi piccoli e grandi, federali e accentrati; scetticismo è espresso dalla House of Commons che invita a non esagerare le prerogative associate alle nuove potenzialità.

comparativamente.

Il grado di aspettativa è talmente elevato che, pure prima dell'entrata in vigore del nuovo trattato, non mancano casi nazionali che riferiscono di adattamenti istituzionali già avviati, sia a livello organizzativo-amministrativo (con l'aumento delle risorse di personale o le strutture che si occupano di affari europei) che procedurale (con riguardo ai metodi di scrutinio, anche per il monitoraggio del principio di sussidiarietà, e alle relazioni governo-parlamento, tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente del policy making). La tabella che segue descrive le misure prevalenti per stato membro.

**Tabella 2. Le misure in vista dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona**

<i>Tipo di azione/Misura</i>	<i>Parlamento nazionale</i>
Procedura di scrutinio e monitoraggio principio di sussidiarietà	Bulgaria, Italia, Germania, Portogallo, Romania, Svezia
Relazioni governo-parlamento	Cipro, Spagna
Riorganizzazione amministrativa	Belgio, Bulgaria, Germania, Grecia, Polonia, Spagna
Nessuna misura in particolare	Austria, Latvia, Lituania, Olanda, Slovacchia, Slovenia, Ungheria

[Fonte: ns. rielaborazione su dati COSAC 2008]

E' ovvio, nondimeno, che l'impatto del trattato sui meccanismi su citati dovrà essere studiato nel medio termine. Obiettivo che la COSAC si propone di perseguire a partire dalla rilevazione del novembre 2010 (XIV Rapporto).

### 3. L'approfondimento sul caso italiano

In questa prima fase dello studio, invece, successivamente all'analisi di background che ha utilizzato i dati già disponibili, si è ritenuto utile procedere all'approfondimento di casi nazionali. Attraverso lo studio dei dibattiti parlamentari sulla ratifica del trattato di Lisbona, che ha individuato nei singoli interventi degli attori politici la propria unità di analisi, è stato così possibile verificare su dati individuali le principali tendenze emerse dall'analisi di sfondo. Le variabili lì considerate (saliency e attivazione, aspettative rispetto al futuro) sono state ampliate e approfondite mediante una indagine quali-quantitativa che ha considerato alcuni dati strutturali (durata ed esito dell'iter legislativo) e di contenuto del discorso politico. La lista completa delle variabili è indicata nell'appendice. In questa sede ci limiteremo alla presentazione dei risultati più significativi relativi all'Italia.

Rispetto alla durata, la brevità dell'iter di ratifica (la più breve in assoluto dall'Atto unico europeo) è certamente spiegata dall'intera dinamica processuale di questa *history making decision*, avviata quasi dieci anni prima e dunque discussa nel Parlamento più volte, addirittura preceduta da un'altra decisione istituzionale che parzialmente ne formalizza le premesse. Con la legge 57 del 2005 il Parlamento italiano aveva già ratificato il cd. trattato costituzionale (trattato di Roma). Il nuovo iter di ratifica rappresenta una prosecuzione di quel processo e viene diffusamente percepito – è il parere di gran parte dei parlamentari – come una “*diminutio*”.

Quanto all'esito, il voto in questo caso favorevole all'unanimità consente di superare le opposizioni manifestate in occasione della ratifica del trattato costituzionale, quando 16 senatori e 28 deputati votarono contro (Rifondazione comunista all'opposizione ma la Lega nord al governo), e 5 deputati si astennero (Misto-Verdi-Ulivo). Soprattutto, il governo si dimostra nel 2008 più compatto che nel 2005. L'assenza nella XVI legislatura di Rifondazione comunista in Parlamento non ci consente sul trattato di Lisbona di comparare il dato.

Anche la presenza in aula, per un numero complessivamente più ridotto di sedute (54 contro 95), supera il risicato 74% del precedente voto sulla Costituzione europea

(percentuale in quel caso assai più contenuta ma in media con i dati delle altre ratifiche). Eccezione fu rappresentata dal trattato di Nizza (L. 102/2002, sempre governo Berlusconi), quando la partecipazione al voto dei deputati cadde drasticamente al di sotto del 50% (in quel caso i voti negativi arrivarono da Rifondazione, i Verdi si astennero). Queste dinamiche di voto richiedono di essere approfondite qualitativamente.

**Tabella 3. L'iter di ratifica in Italia: Roma e Lisbona a confronto**

	<b>Trattato di Lisbona (L. 130/08)</b>		<b>Trattato di Roma (ratificato non entrato in vigore) (L. 57/05)</b>	
	Senato	Camera	Senato	Camera
<b>Durata (in gg.)</b>	42	8	70	88
<b>TOT</b>	<b>50</b>		<b>158</b>	
<b>N. sedute</b>	Senato	Camera	Senato	Camera
Sede referente	5	4	8	6
Sede consultiva	24	18	29	46
Assemblea	1	2	3	3
<b>TOT ramo</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>40</b>	<b>55</b>
<b>TOT</b>	<b>54</b>		<b>95</b>	
<b>Voto</b>	Senato	Camera	Senato	Camera
Favorevoli	286	551	217	436
Contrari	0	0	16	28
Astenuti	0	0	0	5
Presenti	288	551	234	469
% Presenti su TOT parlamentari	91,40%	87,5%	74,30%	74,40%

[Fonte: ns. rielaborazione su dati Parlamento italiano]

Come abbiamo detto, per l'analisi del discorso politico si sono considerati gli interventi dei singoli parlamentari, rispettivamente nella sede referente, consultiva e in assemblea. Si descrivono di seguito i risultati della sezione dei dati relativi al dibattito in aula, al senato e alla camera (N= 89).

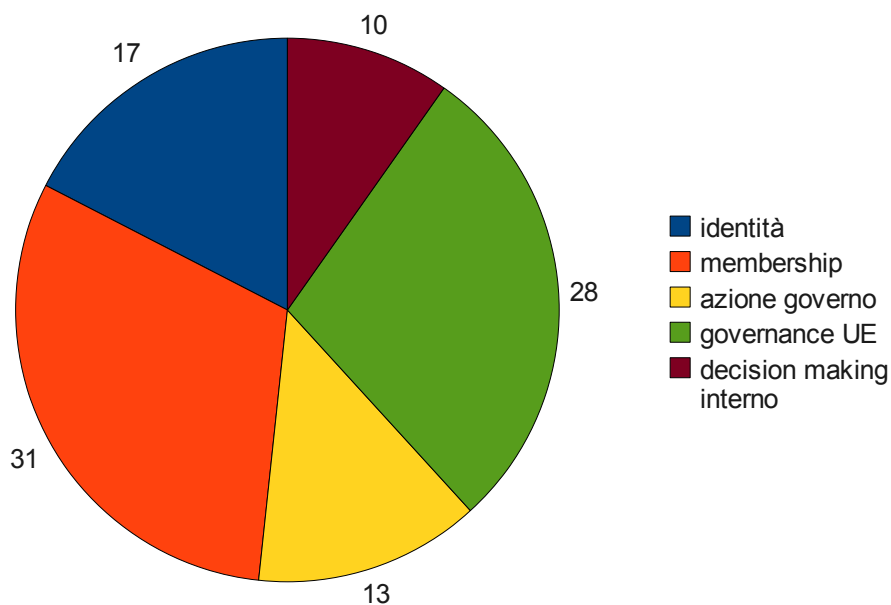
Le variabili di contenuto possono essere raggruppate come segue:

- una prima batteria di domande riguarda l'orientamento sulle politiche e il processo decisionale comunitario, se si tende a privilegiare un approccio sovranazionale o viceversa intergovernativo. Per ogni settore di policy viene rilevata la preferenza per un eventuale rafforzamento dei poteri dell'Unione europea o viceversa degli stati membri, oppure se si esprime gradimento per lo status quo. Con riferimento al decision making si registra l'eventuale preferenza per il rafforzamento da un lato dei poteri della Commissione o del Parlamento europeo, dall'altro del Consiglio, o addirittura se si auspica una riappropriazione di poteri da parte degli stati membri. Il potenziamento delle autorità locali è un'altra possibilità di intervenire sulla governance europea, come pure la valorizzazione dei meccanismi di democrazia diretta, essendo il deficit democratico ancora additato come un problema per la legittimazione per l'UE. Sul fronte interno, ci interessa verificare se analoga attenzione viene rivolta al decision making che verte sugli affari europei. In questo caso viene sottolineata la necessità di un rafforzamento del parlamento nella fase ascendente e discendente delle politiche comunitarie? oppure, anche in questo caso, dei meccanismi di democrazia diretta (referendum popolare e attivazione più diretta dei cittadini)? Infine, rispetto alle innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona, se vi sono o meno previsioni di implementazione, attraverso quali strumenti.
- Un secondo gruppo di domande si concentra sulle percezioni relative alla membership (se utile o ingiustificatamente onerosa), alle sue prospettive (anche qui, se di mantenimento o innovazione) e allo stile di partecipazione del proprio paese all'Europa (leadership, cooperazione, adattamento, rifiuto).
- Una domanda focalizza l'orientamento rispetto al governo, alla sua strategia politica, se di apprezzamento per quanto fatto, di esortazione ad agire con più efficacia tanto a livello europeo quanto nazionale, di critica.
- Un altro gruppo di domande descrive l'attenzione sul tema dell'identità: vengono espressi riferimenti rispetto a forme di identità europea, nazionale, locale, oppure a forme di identità mista, che combina insieme le precedenti?

- Infine, l'ultimo gruppo di item qualifica nella dichiarazione di voto il tipo di orientamento espresso: il sostegno è entusiasta o critico? la critica è costruttiva o radicale? Ancora, ci interessa meglio qualificare le forme di sostegno o di critica: si tratta di orientamenti, nell'uno e nell'altro dei casi, ideologici e valoriali, che utilizzano argomentazioni le quali insistono sulle radici della membership e si appellano al valore delle scelte dei padri fondatori? Oppure di orientamenti più marcatamente di tipo funzionale, settoriale, che insistono su aspetti delle politiche, dei processi decisionali, delle istituzioni UE?

Non tutti gli item sono presenti con la stessa frequenza.

**Figura 1 La tematizzazione parlamentare (%)**



(N= 327)

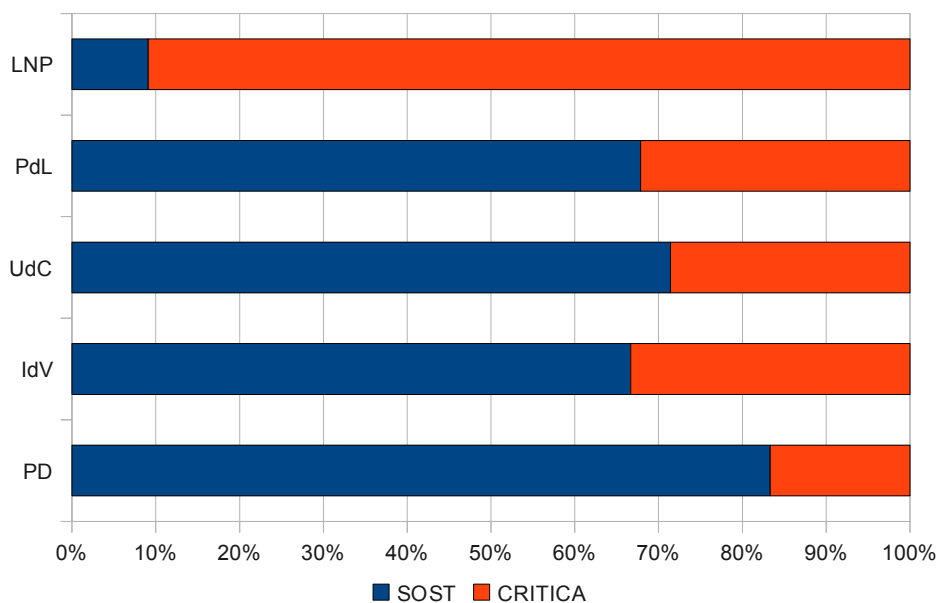
[Fonte: ns. rielaborazione su dati CIRCaP]

Proporzionalmente, è più basso il numero dei riferimenti ai temi dell'identità (in questo caso emerge l'attenzione per le varie forme possibili di identità europea, come identità mista fra nazioni, popoli e culture locali). Significativi i riferimenti al decision making e alle politiche comunitarie, ma la ratifica è considerata una occasione per riflettere sulla membership nazionale, l'efficacia dell'azione di governo in materia di politica europea e il funzionamento delle procedure interne. Poca attenzione viene dedicata alle modalità con cui implementare le nuove opportunità per il parlamento (solo alcuni richiami circa la necessità di riformare il regolamento interno).

Riguardo alle politiche, vengono maggiormente sollecitati interventi relativi alle aree dei pilastri intergovernativi (18% politica estera e di difesa, ma anche giustizia e lotta alla criminalità 16%, diritti umani e immigrazione 10%), su cui sono maggiori le ambizioni si rilancio sovranazionale (soprattutto per la politica estera) o al contrario si addensano i timori di un rischio di esautorazione delle prerogative nazionali (ad esempio in materia di diritti civili e diritto di famiglia). Mediamente più contenuta l'attenzione ai problemi della politica economica e del mercato, se non da parte della Lega, che si esprime con toni critici sull'operato della Banca centrale europea.

Il sostegno è tendenzialmente ideologico, la critica funzionale. Sono tuttavia di gran lunga minori le argomentazioni critiche rispetto a quelle di sostegno (nel 63% dei casi non ne vengono sollevate affatto). Tendenzialmente, l'opposizione è più incline del governo ad esprimere argomentazioni a favore della ratifica che non di critica. Il governo è invece diviso: i parlamentari del PdL esprimono prevalentemente argomentazioni di sostegno, mentre la Lega lo critica piuttosto duramente (vd. Figura successiva).

**Figura 2. Gli orientamenti dei parlamentari: sostegno o critiche al trattato? (%)**



(N= 79)

[Fonte: ns. rielaborazione su dati CIRCaP]

E infatti, a fronte del voto all'unanimità favorevole, emerge che circa un 40% di interventi fa rilevare un sostegno critico, che non proviene soltanto da parlamentari della Lega, ma è distribuito fra le diverse forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione.

L'immagine del trattato che “necessiterà di un tagliando” è apprezzata da quanti lo ritengono ingiustamente sottodimensionato rispetto alle ambizioni del trattato costituzionale, ma anche da quanti si propongono l'obiettivo di un ridimensionamento della governance europea, almeno nella sua veste burocratica, deficitaria quanto a legittimazione democratica, inefficiente sotto il profilo della politica economica, priva di una identità forte, visto che è disposta ad abbandonare ogni riferimento alle proprie radici culturali e religiose, quelle cristiane... D'altra parte già a Nizza, soprattutto la Lega aveva giustificato il suo voto positivo dichiarando di ritenere quella decisione “un momento interlocutorio” specialmente in relazione al lavoro di complessiva

rielaborazione dell'architettura costituzionale e istituzionale che si sarebbe dovuta perseguire con la Convenzione europea. Da quei dibattiti emerge chiaramente il modello leghista, che rimarrà sostanzialmente immutato negli anni successivi:

*“la nostra idea di Europa è contrapposta a quella unionista di super Stato proposta dalla sinistra; il modello dell'unione degli Stati d'Europa che noi proponiamo supera la vecchia logica dei trattati e si basa essenzialmente sulla formula: confederazione più devoluzione. La struttura originaria dello Stato-nazione non viene azzerata ma modificata attraverso la cessione di quote di potere tanto verso l'alto quanto verso il basso. L'Europa che vogliamo non è l'Europa pianificata ed omologata della sinistra, ma l'Europa dei popoli e della tradizione umanistica cristiana e liberale”* (dichiarazione finale di voto dell'onorevole Alessandro Cè, 23/6/2002).

A questo si aggiunge, sin da allora, la richiesta, corrispondente ad una proposta di legge di modifica dell'articolo 11 della Costituzione italiana, di prevedere che *“ulteriori limitazioni di sovranità del nostro paese siano approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e dal corpo elettorale mediante referendum”* (ibidem).

Riguardo alla nuova issue, il rafforzamento dei parlamenti nazionali, dibattuta a partire dalla Convenzione europea, nel parlamento italiano quest'ultima – almeno nel dibattito di ratifica del trattato di Lisbona - non assume la dimensione di un confronto pragmatico circa le innovazioni possibili in sede interna (pure considerate in occasione dell'approvazione della legge 11 – cd. Buttiglione – che nel 2005 riformò alcuni aspetti del processo decisionale in materia di affari europei). Nonostante la riflessione già avviata su questo tema nelle sedi specializzate (nel 2008-2009 venne realizzata alla Camera una indagine conoscitiva dalla commissione politiche UE sull'attuazione della legge 11/2005 e le prospettive di riforma), durante la ratifica la possibilità di rafforzare ulteriormente i poteri del parlamento nazionale, ad esempio attivando i contatti diretti con la Commissione europea nella fase ascendente del policy making, è piuttosto interpretata come uno strumento per ricalibrare la governance europea a favore degli stati membri, soprattutto nei riguardi della Commissione europea.

*“E' necessario conferire ulteriore sistematicità alle procedure [parlamentari] di esame delle proposte legislative e dei documenti di consultazione dell'UE vista la*

*decisione della Commissione di avviare un sistema di trasmissione diretta delle proposte legislative ai PN, sollecitando rilievi attinenti non solo alla sussidiarietà, ma anche alla proporzionalità (...) [Dunque] al fine di ricostruire almeno parzialmente un circuito democratico a livello europeo, introducendo un controllo fattivo sull'operato della Commissione nella sua qualità di legislatore, appaiono determinanti le disposizioni sul ruolo dei PN (...) che fanno degli stessi, per la prima volta, gli interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione (...) oltre che per la via tradizionale indiretta, dell'indirizzo ai rispettivi Governi” (senatore Boldi, Lega Nord, intervento del 23/7/2008).*

Complessivamente, circa il 40% degli interventi (in larga parte dei parlamentari leghisti) può essere letto in chiave di riappropriazione delle prerogative della sovranità nazionale. Questo orientamento valorizza da una parte il ruolo che dovrebbe ulteriormente essere svolto dalle autorità locali, dall'altra parte l'importanza dell'introduzione, inderogabile, di meccanismi di democrazia diretta. La questione del referendum popolare a livello europeo viene posta assertivamente in questa circostanza, soprattutto dopo l'esito del voto irlandese, e introduce un elemento di discontinuità nel dibattito interno, in cui si contrappone la sovranità del parlamento a quella del popolo. Ad esempio l'IdV, in risposta alla Lega, oppone quanto segue:

*“la votazione parlamentare è la sede più idonea per l'approvazione del trattato ed essa esalta la delega popolare (...) rifuggiamo, quindi, dall'istrionismo demagogico di coloro che sostengono che i parlamenti voterebbero contro i loro elettori” (senatore Pedica, intervento del 23/7/2008).*

Ma orientamenti più inclini ad un approccio istituzionale provengono pure dal PdL, nonché – come ci si poteva attendere – dall'UdC:

*“altra cosa sarebbe stata una Costituente europea eletta direttamente dai cittadini che redigesse una proposta di Costituzione da sottoporre poi al referendum contemporaneamente in tutti i Paesi aderenti con un coinvolgimento diretto dei cittadini” (onorevole Nicco, intervento del 31/7/2008).*

Pochi complessivamente i riferimenti al Parlamento europeo: solo nel 20% dei casi si insiste per un ulteriore aumento dei poteri del co-decisore, e prevalentemente si tratta di interventi di parlamentari del PD:

*“bisogna scegliere fra due modelli di integrazione: il primo, per noi ancora insoddisfacente, è quello di un'Unione sostanzialmente governata dalla Commissione e dalla Banca centrale europea. È un modello che, per sua stessa natura, non potrà che veder prevalere una governance con caratteristiche più tecnocratiche. Il secondo è un modello di Stato federale democratico con confini certi, con un Parlamento cui sia affidato l'intero potere legislativo in tutte le materie di interesse comune e cui spetti dire la parola finale su politica estera e di difesa, sul fisco, sulla legge penale e sulle politiche strategiche in materie come la ricerca scientifica, l'immigrazione, la sicurezza interna, la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale”* (senatore Zanda, intervento del 23/7/2008).

Non stupisca tuttavia che, in chiave di indebolimento della componente burocratica e antidemocratica, anche la Lega ritenga preferibile, rispetto all'intollerabile deriva di ampliamento dei poteri della Commissione, un Parlamento europeo rafforzato:

*“se guardiamo al potere, seppur ampliato, del Parlamento europeo, previsto dal nuovo Trattato di Lisbona, ci rendiamo conto che, comunque, non è un potere sufficiente. Un PE che non fa leggi o che partecipa con le procedure di codecisione all'approvazione delle norme europee, che poi devono essere recepite nei singoli ordinamenti nazionali, è un Parlamento dove sono rappresentate in modo democratico le idee dei cittadini europei, attraverso i propri partiti di riferimento o le grandi famiglie politiche europee, ma è comunque uno strumento che non riesce ad esprimersi al pari dei PN nella gestione della «cosa comune» europea”* (onorevole Stucchi, intervento del 30/7/2008).

Raramente (come abbiamo già visto dai dati COSAC) si affronta invece il problema del coordinamento multilivello fra istituzioni parlamentari. Quando ciò viene fatto, di solito è una precedente carriera europea ad attivare tale sensibilità: ad esempio, gli interventi dell'onorevole Gozi, PD, nei quali ricorre la richiesta di un adattamento urgente del regolamento della Camera *“per approfittare pienamente di tutte le*

*possibilità che il Trattato di Lisbona offre ai Parlamenti nazionali (...) sarebbe tempo anche di pensare ad una clausola di revisione automatica del regolamento o, almeno, di verifica dell'adeguatezza del nostro regolamento ad ogni futura modifica dei Trattati” (interventi del 30 e 31/7/2008).*

Quanto al PdL, sembrano emergere tendenze più variegate rispetto agli altri gruppi lungo il continuum del sostegno (entusiasta vs. critico). Mediamente, risulta rilevante il numero degli interventi che invitano ad una rivisitazione della strategia di membership del proprio paese, che si vorrebbe meno “succube” dell'Europa (dei burocrati, dei “forti”), con una linea politica più pragmatica, determinata alla difesa degli interessi nazionali e territoriali (su questo aspetto è ovviamente pronunciata la convergenza con la Lega).

*“Per essere veramente integrati in Europa, per essere forti in Europa, bisogna che siamo, prima di tutto, uniti e consapevoli in Italia che l'Europa non è un'isola felice, dove non bisogna combattere; bisogna combattere e affermare i nostri diritti, e bisogna affermare quello che vogliamo portare avanti (...) Se ci impegniamo nel promuovere l'Italia in Europa saremo molto più forti, perché l'Europa è fatta di persone, non di norme e burocrazia” (onorevole Formichella, intervento del 30/7/2008).*

Il trattamento quantitativo dei dati, esteso oltre che all'aula alle sedi referenti e consultiva (N= 163), renderà possibile una migliore standardizzazione di questi primi risultati. Inoltre, sull'Italia, sarà possibile effettuare un controllo sistematico di tipo diacronico rispetto agli altri trattati, almeno sino a Nizza, finalizzato a meglio focalizzare gli orientamenti dei gruppi parlamentari.

#### **4. Prosecuzione del lavoro**

Il data base è in corso di ampliamento con i dibattiti parlamentari di Regno Unito e Francia. Il numero degli interventi sarà tale (oltre 300) da rendere possibile anche il controllo statistico.

## Appendice

### Griglia di analisi del contenuto dei dibattiti parlamentari sulla ratifica dei trattati<sup>5</sup>

PARLAMENTARE	Nome e cognome del parlamentare
GRUPPO	Gruppo parlamentare di appartenenza
LEGISL	Legislatura
RAMO	Ramo del Parlamento
ATTO	N. atto
SEDE	Sede di trattazione
COMM	Commissione
DATA INTERV	Data seduta
POL	per ogni settore di policy citato (indicare quale) specificare se viene espressa una preferenza per competenze:
1	rafforzate a livello sovranazionale rispetto allo status quo
2	rafforzate a livello nazionale rispetto allo status quo
3	inalterate
4	altro
99	nessun riferimento
DEC UE	con riferimento al decision making UE specificare se viene espressa una preferenza per: (nel caso indicare la menzione di uno o più specifici settori di politiche) (è possibile più di una risposta):
1	rafforzamento dei poteri della Commissione europea
2	rafforzamento dei poteri del PE
3	rafforzamento dei poteri del Consiglio
4	soddisfazione per lo status quo
5	riappropriazione dei poteri decisionali da parte degli Stati membri
6	rafforzamento dei poteri delle regioni/autorità locali
7	rafforzamento dei meccanismi di democrazia diretta
8	altro
99	nessun riferimento
DEC MS	con riferimento al processo di decision making interno relativo agli affari UE specificare se viene espressa una preferenza per (è

<sup>5</sup> La domanda relativa all'implementazione delle misure sui parlamenti nazionali previste dal trattato di Lisbona (PARL NAZ) è applicabile solo limitatamente a casi diversi da quello in esame nel presente paper.

	possibile più di una risposta):
1	rafforzamento del ruolo del parlamento nella fase ascendente
2	rafforzamento del ruolo del parlamento nella fase discendente
3	rafforzamento dei meccanismi di democrazia diretta
4	mantenimento dello status quo
5	altro
99	nessun riferimento
PARL NAZ	rispetto alle innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona circa il ruolo dei parlamenti nazionali specificare se si ritiene che queste (è possibile più di una risposta):
1	comporteranno un approfondimento della cooperazione inter-parlamentare
2	comporteranno un approfondimento della cooperazione fra parlamenti nazionali e PE
3	valorizzeranno i partiti politici europei
4	a livello nazionale, rafforzeranno il potere del parlamento vis-à-vis il governo in materia comunitaria (se sì, indicare come)
5	non saranno attuate/non cambieranno lo status quo
6	altro
99	nessun riferimento
MEM	valenza attribuita alla membership comunitaria del proprio paese:
1	maggiori i costi dei benefici
2	maggiori i benefici dei costi
3	mixed
99	nessun riferimento
MEM PERSPECT	sulle prospettive della membership comunitaria del proprio paese:
1	inalterata
2	modificata (indicare come)
99	nessun riferimento
POSIZ NAZION	rispetto alla posizione del proprio paese in Europa si ritiene che debba essere:
1	di leadership (atteggiamento pro-attivo, di guida e orientamento sia nella politics che nelle politiche)
2	di partecipazione cooperativa (per raggiungere obiettivi condivisi)
3	di adattamento (cambiamenti soprattutto al livello nazionale per adeguarsi a obblighi/vincoli comunitari)

4	di difesa degli interessi nazionali/rifiuto di soluzioni sovranazionali/opting out
5	mixed (2 o più categorie a seconda dei temi)
99	nessun riferimento
AZION GOV	con riguardo all'azione del/dei governo/i del proprio paese (indicare riferimenti specifici al/ai quale/i governo/i) nell'UE si esprime:
1	a favore, auspicando il perseguimento della strategia politica
2	di esortazione ad agire con più incisività/efficacia nell'attuazione delle politiche comunitarie
3	a sfavore, auspicando una riforma della strategia politica (in che direzione?)
99	nessun riferimento
IDUE	vengono espressi riferimenti rispetto ad una qualche forma di identità europea?
1	sì
99	no
IDNAZ	vengono espressi riferimenti rispetto alla identità nazionale?
1	sì
99	no
IDLOC	vengono espressi riferimenti rispetto alle identità sub-nazionali?
1	sì
99	no
IDMUL	vengono espressi riferimenti che identificano forme di identità multipla?
1	sì
99	no
SOST	complessivamente, le ragioni delle argomentazioni di sostegno sono prevalentemente:
1	ideologiche/valoriali (ad esempio se riferite alla membership)
2	funzionali/settoriali (ad esempio se riferite alle politiche, ai processi decisionali, alle istituzioni)
3	tattico/strategiche (rispetto al contesto politico nazionale)
4	altro (specificare)
99	nessuna argomentazione di sostegno

CRITIC	complessivamente, le ragioni delle argomentazioni critiche sono prevalentemente:
1	ideologiche/valoriali (ad esempio se riferite alla membership)
2	funzionali/settoriali (ad esempio se riferite alle politiche, ai processi decisionali, alle istituzioni)
3	tattico/strategiche (rispetto al contesto politico nazionale)
4	altro (specificare)
99	nessuna argomentazione di sostegno
ATTITUDE PRE-VOT	Dichiarazione di voto
1	sostegno entusiasta
2	sostegno critico
3	critica costruttiva
4	critica radicale
5	altro
99	nessuna dichiarazione

## Riferimenti bibliografici

- Auel K. e Benz A. (2005) “The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems”, Journal of Legislative Studies, 11 (3– 4), 372–393.
- Cavatorto S. e Fois G.A. (2005), *Le elites politiche italiane nelle grandi scelte comunitarie*, in Cotta M., P. Isernia, L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Conti N. e Verzichelli L. (2005), La dimensione europea del discorso politico in Italia: un'analisi diacronica delle preferenze partitiche (1950-2001), in Cotta M., P. Isernia, L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Goetz K.H. e Meyer-Sahling J.H. (2008) “The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives”, Living Review European Governance, Vol. 3, (2008), No. 2. [Online Article]: cited [7/5/2010], <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>.
- Holzacker R. (2002) “National Parliamentary Scrutiny over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties”, European Union Politics, 3 (4), 459–479.
- Holzacker R. (2007) “Parliamentary Scrutiny”, In Graziano P. and Vink M.P. (Eds.) *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 141–153.
- Katz R. e Wessels B. (Eds.) (1999) *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Kiiver P. (2006) *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, The Hague: Kluwer Law International.
- Maurer A. e Wessels W. (Eds.) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos.
- Norton P. (1995) “National Parliaments and the European Union”, Journal of Legislative Studies, 1 (3) (Special Issue).

- Norton P. (Ed.) (1996) *National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass.
- O'Brennan J. e Raunio T. (Eds.) (2007) *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Abingdon: Routledge.
- Raunio T. (1999) "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", Government and Opposition, 34 (2), 180–202.
- Raunio T. e Hix S. (2000) Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government, West European Politics, 23, 144-151.
- Smith E. (Ed.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London: Kluwer Law International.
- Tans O., Zoethout C., Peters J. (2007), *National Parliaments and European Democracy*, Groningen, Europa Law Publishing.