

ESTRATTO DAL DOCUMENTO CONCLUSIVO, APPROVATO DALLA COMMISSIONE, SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA PAESE NELLA TRATTAZIONE DELLE QUESTIONI RELATIVE ALL'UE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DEL PARLAMENTO ITALIANO NELLA FORMAZIONE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

(Doc. XVII, n. 15)

[...]

Parlamento europeo

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata ripetutamente evidenziata una persistente sottovalutazione del ruolo del Parlamento europeo, nonostante esso sia diventato, con la ratifica del Trattato di Lisbona, legislatore di pari grado rispetto al Consiglio, oltre che controllore e autorità di bilancio. Nell'attuale sistema istituzionale, il rapporto con il Parlamento europeo rappresenta lo snodo essenziale di molti negoziati europei, in particolare di quelli che riguardano direttamente gli interessi economici dei Paesi e delle loro imprese. Perché il sistema-Paese riesca ad inserirsi efficacemente nel processo legislativo europeo è necessario, quindi, che dal livello nazionale scaturisca un impulso politico, che in sede di Parlamento europeo si traduca anzitutto in un'adeguata informativa degli eurodeputati sugli interessi italiani in gioco. Oggi più che mai, il Parlamento europeo è, pertanto, un luogo fondamentale nel quale poter sostenere la posizione dell'Italia sui vari *dossier* all'ordine del giorno. Come già accennato, ciò non significa veicolare solamente gli interessi specifici dell'Italia, ma, più in generale, assumere e sostenere una posizione italiana sui temi discussi in Europa.

Presupposto indispensabile per un'azione di questo tipo è la piena comprensione della struttura e delle dinamiche del Parlamento europeo. A differenza delle Assemblee nazionali, quello europeo non è un Parlamento d'Aula bensì un "Parlamento di Commissioni", perché in esse vengono di fatto decisi i contenuti dei provvedimenti. Ciò accade non soltanto durante l'*iter* di approvazione nelle Commissioni, ma anche nella fase dei negoziati con il Consiglio, avviati dopo l'adozione del testo in sede plenaria e finalizzati al raggiungimento di un accordo per la definizione del procedimento legislativo in un'unica lettura. Da questo punto di vista, il rapporto con le Commissioni e con i loro membri è da considerarsi come elemento chiave per l'inserimento nell'*iter* legislativo europeo.

In un contesto istituzionale di questo tipo, il relatore del progetto legislativo presso il Parlamento europeo svolge un ruolo centrale: assistito dai funzionari del Segretariato della Commissione, è chiamato ad interagire, oltre che con gli altri membri del Parlamento, anche con i "relatori ombra" appartenenti agli altri Gruppi politici, con i funzionari dei Gruppi stessi e con gli assistenti parlamentari dei deputati. Anche il "relatore ombra" ("*shadow rapporteur*") può, dunque, essere decisivo per riuscire ad incidere sulla normativa in discussione.

Pertanto, come è emerso dall'indagine, degli oltre 700 europarlamentari, sono in realtà non più di 200 quelli che imprimono l'impulso decisivo all'Assemblea. Per di più, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mentre è rimasto invariato il numero dei parlamentari "influenti", è aumentato il numero dei settori su cui l'Assemblea può intervenire: motivo ulteriore, quindi, per tenere presente il ruolo del Parlamento europeo nelle dinamiche e nelle strategie del sistema-Paese.

In questo contesto, oltre a conoscere le procedure disciplinate dai Trattati e dai regolamenti interni, risulta essenziale tenere conto anche delle prassi che si instaurano nelle istituzioni dell'Unione. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, alcuni interventi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno fatto riferimento addirittura a un "Parlamento di Gruppi", in quanto nelle dinamiche decisionali del Parlamento europeo i Gruppi svolgono un ruolo centrale. In tal senso, è sufficiente prendere visione

del calendario dei lavori per notare come la settimana che precede le sessioni parlamentari di Strasburgo sia interamente dedicata ai lavori dei Gruppi politici europei, in vista della definizione delle posizioni da assumere durante le discussioni nelle Commissioni e nella Plenaria. Ciò sta a significare che la prima mediazione, sulle differenti questioni politiche, avviene proprio all'interno dei Gruppi, che costituiscono dei veri e propri "mini-parlamenti", dove sono rappresentati i diversi interessi nazionali e dove è necessario arrivare a una posizione comune, che poi possa essere negoziata con gli altri Gruppi.

All'interno di ciascun Gruppo, i deputati di uno stesso Stato membro devono, in primo luogo, tenere conto della strategia della famiglia politica di appartenenza; in secondo luogo, devono raggiungere un accordo con i deputati connazionali per cercare di conciliare l'interesse nazionale con i vari interessi che si delineano nei diversi Gruppi; inoltre, devono negoziare all'interno del Gruppo di appartenenza la propria posizione; infine, una volta determinato il minimo comune denominatore dell'interesse europeo, devono negoziarlo con gli altri Gruppi. Vi sono, dunque, vari livelli di decisione e ciò dà la misura della complessità del processo e dell'importanza della presenza in tutti gli organi parlamentari con posizioni di rilievo: i presidenti di Gruppo, il presidente e i vice presidenti del Parlamento, i presidenti di Commissione e i relatori svolgono un ruolo di primaria importanza in tutta la procedura decisionale. Altro organo essenziale del Parlamento europeo è la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi politici, che è diventata ormai il motore del sistema parlamentare, non solo dal punto di vista politico, ma anche dal punto di vista istituzionale e delle scelte strategiche, soprattutto nelle relazioni con le altre istituzioni.

Da quanto finora esposto, si evince chiaramente come un progetto che giunge all'esame dell'Aula sia già il risultato di mediazioni e compromessi, che naturalmente non sono solo interni al Parlamento, perché vengono raggiunti anche in seno alla Commissione europea, detentrica dell'iniziativa legislativa, e al Consiglio. La successiva partecipazione ai lavori dell'Aula diventa essenzialmente un'occasione di visibilità per i cd. *backbenchers*, i deputati che, non avendo un ruolo istituzionale specifico, hanno bisogno di essere presenti e guadagnarsi faticosamente la ribalta, spesso illustrando problematiche emerse nell'ambito della propria circoscrizione di riferimento.

Nell'attuale momento storico, la delegazione dei deputati italiani al Parlamento europeo è concentrata in quattro Gruppi politici, mentre ai vertici si segnala la presenza di due Vice Presidenti italiani del Parlamento europeo. Vi sono, poi, cinque Presidenti di Commissione (primo Paese nell'Unione) e altrettante Presidenze nell'ambito delle delegazioni interparlamentari.

Esaminando la composizione italiana attuale, una delle questioni che si pongono è quella della continuità della presenza dei membri italiani: nella scorsa legislatura, dei 136 deputati del Parlamento europeo che hanno rinunciato al seggio europeo per tornare in patria ed assumere altri incarichi, 38 erano italiani (quasi il 30 per cento). Se in generale è sempre bene accetto un rinnovamento delle Assemblies, nel caso specifico non si può prescindere dal considerare che il Parlamento è una macchina piuttosto complessa e che occorre almeno un anno di legislatura per comprenderne il funzionamento; è poi necessario un altro anno per mettersi in luce, ovvero ottenere di essere nominato relatore, partecipare efficacemente ai dibattiti interni, conoscere personalmente funzionari ed apparati. Per essere influenti in Europa sono necessari, impegno, pazienza e grande dedizione, così come è stato fatto da alcuni nostri parlamentari europei, che non a caso hanno raccolto i frutti di molti anni investiti a Bruxelles. In questo campo, quindi, le giovani leve devono essere considerate come investimenti strategici e di medio termine per acquisire una formazione europea di spessore e quindi utile anche alla causa del nostro sistema-Paese.

A ciò si deve aggiungere che il lavoro del deputato europeo è impegnativo e spesso poco apprezzato in patria. In alcuni casi, taluni europarlamentari italiani hanno mostrato una tendenza che si auspicherebbe ormai appartenere al passato, ovvero quella di soffrire di una sorta di

"complesso da esilio", di un atteggiamento nostalgico per l'Italia e di un "romanocentrismo" deleterio, che non ha certo giocato a favore di un loro impegno assertivo in Europa.

Al contrario, è fondamentale fare sistema per ottenere relatori italiani per i *dossier* chiave al Parlamento europeo, ma anche, ovviamente, proporre alla carica di parlamentare europeo di origine italiana personalità di *standing* europeo e perciò tali da poter ambire a posizioni chiave come quelle di relatore, presidente di Commissione e coordinatore di Gruppo presso le singole Commissioni. Questi parlamentari devono mantenersi attivi e fare sentire la loro presenza a Strasburgo e a Bruxelles, lavorando con pazienza su un proprio *network* di conoscenze e mantenendo stretti contatti con i loro colleghi, i funzionari, Gruppi politici, *stakeholders*, ecc.

[...]

Per ulteriori approfondimenti: Documento conclusivo, approvato dalla 14° Commissione permanente del Senato della Repubblica - Politiche dell'Unione europea, sull'indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'Ue con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria ([Doc. XVII, n. 15](#)) – 8 maggio 2012