



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
“FEDERICO II”**

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLO STATO**

**DOTTORATO DI RICERCA IN “SCIENZA POLITICA E  
ISTITUZIONI IN EUROPA”**

**COORDINATORE: CH.MO PROF. MATTEO PIZZIGALLO**

**TESI DI DOTTORATO**

**GRUPPI E PARTITI POLITICI NELLA SESTA LEGISLATURA AD  
ELEZIONE DIRETTA DEL PARLAMENTO EUROPEO**

**TUTORATO**

**CANDIDATO**

**CH.MO PROF.**

**DOTT.**

**VINCENZO LIPPOLIS**

**PASQUALE CACCAVALE**

**ANNO ACCADEMICO 2005/2006**



# INDICE

## **CAP. 1 - COMPOSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO ED ELEMENTI DI CONTINUITÀ/DISCONTINUITÀ NELL'ARTICOLAZIONE DEI GRUPPI POLITICI**

Paragrafo 1.1 - Trasformazioni nella composizione dei gruppi politici dalla prima elezione diretta alla quinta legislatura

1.1.1 - Il percorso verso l'affermazione del principio dell'elezione diretta

1.1.2 - I gruppi nel Parlamento Europeo dalla prima alla quinta legislatura

1.1.3 - Alcune tendenze generali risultanti dall'analisi dinamica 1979-2004

Paragrafo 1.2 - I gruppi politici nel Parlamento Europeo a 25 stati a seguito delle elezioni del 10-13 giugno 2005

1.2.1 - L'articolazione per gruppi politici e la continuità delle 'famiglie politiche' rappresentate nel confronto con la quinta legislatura

1.2.2 - Note sulla composizione del nuovo Parlamento Europeo: confronto con la quinta legislatura

1.2.3 - Gli effetti dell'allargamento sulla composizione del nuovo Parlamento Europeo e confronto tra le due ultime legislature limitato ai "Quindici"

1.2.4 - (segue) Analisi dettagliata del flusso di parlamentari provenienti dai paesi nuovi membri

Paragrafo 1.3 - Istituzionalizzazione dei gruppi politici e ruolo delle federazioni transnazionali

1.3.1 - Nascita e caratteristiche organizzative delle federazioni transnazionali

1.3.2 - Riconoscimento e status dei partiti politici europei

## **CAP. 2 - PARTITI E GRUPPI POLITICI NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO COMUNITARIO**

Paragrafo 2.1 - I gruppi politici nel Regolamento del Parlamento Europeo

Paragrafo 2.2 - Lo status giuridico dei partiti europei: in particolare, approvazione dello Statuto e sviluppi successivi

## **CAP. 3 – COESIONE E COMPETIZIONE TRA GRUPPI E PARTITI NELLA SESTA LEGISLATURA AD ELEZIONE DIRETTA DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Paragrafo 3.1 - Una premessa: le funzioni dei partiti nella letteratura politologica

Paragrafo 3.2 - Origine e struttura dei partiti europei e ragioni della loro 'minorità' funzionale

Paragrafo 3.3 - Funzioni assolute: attività identificante e capacità di strutturazione del Parlamento Europeo (PE)

Paragrafo 3.4 - In particolare, la stabilità dell'articolazione lungo linee partitiche del PE

Paragrafo 3.5 - Coesione dei gruppi, dinamiche maggioritarie e 'politicizzazione' del dibattito in alcune vicende parlamentari recenti. In particolare, il caso della nomina della Commissione Barroso

Paragrafo 3.6 - Ulteriori 'prove' a sostegno della coesione dei gruppi politici nel PE

Paragrafo 3.7 - Casi in controtendenza: divisioni recenti sulla base della nazionalità nel PE

Paragrafo 3.8 - Conclusione: il ruolo i partiti europei per il superamento della crisi di legittimità dell'Unione

## **CAP. 4 – IDEOLOGIA E POLITICIZZAZIONE NELL'UNIONE A 25: EUROSCETTICISMO E COSTITUZIONE. PARTITI ITALIANI E INTEGRAZIONE EUROPEA**

Paragrafo 4.1 - La dimensione ideologica dell'Euroscetticismo

- 4.1.1 - Definizione del concetto e problemi di misurazione
- 4.1.2 - Le cause alla base dell'atteggiamento euroscettico dei partiti nazionali
- 4.1.3 - Costituzione Europea ed Euroscetticismo: il caso dei referendum falliti in Francia e Olanda
- 4.1.4 - Euroscetticismo ed elezioni per il Parlamento Europeo del 2004
- 4.1.5 - Una conclusione

Paragrafo 4.2 - Partiti e gruppi europei di fronte alla prospettiva di una Costituzione per l'Europa

Paragrafo 4.3 - I partiti italiani e l'integrazione europea

**APPENDICE - INTERVISTA AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE ESTERI  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, ON. UMBERTO RANIERI**



# **CAPITOLO I**

## **COMPOSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO ED ELEMENTI DI CONTINUITA'/DISCONTINUITA' NELL'ARTICOLAZIONE PER GRUPPI POLITICI**

### **1.1 Trasformazione nella composizione dei gruppi politici dalla prima elezione diretta del Parlamento Europeo alla quinta legislatura**

*1.1.1 Premessa: il percorso verso l'affermazione del principio dell'elezione  
diretta*

Com'è noto, riguardo al Parlamento delle Comunità Europee, i Trattati istitutivi del MEC (Mercato Comune Europeo) e dell'EURATOM firmati a Roma nel marzo del 1957, non prevedevano l'elezione diretta dell'assemblea comunitaria, ma piuttosto, la designazione dei suoi componenti tra coloro che già fossero membri dei Parlamenti nazionali dei sei stati allora membri.

Tuttavia, i Trattati istitutivi, all'art. 138, prevedevano la possibilità di un percorso verso l'elezione diretta, conferendo alla stessa Assemblea di Strasburgo la facoltà di elaborare progetti "intesi a permettere l'elezione a suffragio universale e diretto" secondo una procedura elettorale uniforme per tutti gli Stati membri, stabilendo altresì che sarebbe spettato al Consiglio la definizione, all'unanimità, delle disposizioni "di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali". In sostanza, dunque, con la clausola inserita nell'art. 138, si subordinava al consenso dei governi degli Stati membri l'accettazione del principio dell'elezione diretta: la delicatezza del tema e le implicazioni in termini di sovranazionalità che un tale principio avrebbe comportato, richiedevano il previo consenso dell'istanza intergovernativa, la sola che, all'unanimità, avrebbe potuto accelerare il percorso verso la diretta legittimità del Parlamento Europeo.

Le difficoltà e i dissensi sul tema, infatti, non tardarono a manifestarsi: com'era prevedibile, non tutti i governi europei erano favorevoli all'elezione diretta del PE, soprattutto perché si temeva che essa avrebbe favorito l'incremento di poteri e competenze dell'Assemblea a scapito, soprattutto, dei governi nazionali riuniti nell'istituzione Consiglio.

L'Assemblea europea, da parte sua cercò invece di elaborare immediatamente un progetto per l'elezione diretta: di fatti, il 22 ottobre 1958, in seno alla Commissione affari politici e questioni istituzionali venne costituito il Gruppo di lavoro per le elezioni europee, presieduto dal deputato socialista belga Fernand Dehousse, con il compito di presentare alla Commissione un'approfondita istruttoria sui problemi relativi all'elezione diretta. Il Gruppo di lavoro effettuò una serie di consultazioni in giro per l'Europa allo scopo di ascoltare l'opinione sul tema, di uomini politici, sindacalisti, accademici: il risultato del lavoro fu un Progetto di Convenzione per le elezioni europee.<sup>1</sup> Per il gruppo di lavoro, l'elezione diretta avrebbe avuto importanti conseguenze per la Comunità Europea nel senso della volontà di “sostenere la costruzione comunitaria aldilà delle contingenze, delle divergenze e delle particolarità del momento”<sup>2</sup> e nel senso del maggior coinvolgimento dei cittadini nella costruzione della CEE, “trasformata al contempo in una sorta di comunità di destino sottratta alle vicende alterne della politica e ai mutevoli orientamenti dell'opinione pubblica”.<sup>3</sup>

Si trattava di un progetto, in verità, alquanto moderato in quanto trasformava la ‘procedura elettorale uniforme’ prevista dai Trattati in semplici ‘principi comuni’; inoltre, veniva previsto un regime transitorio secondo cui un terzo dei deputati dell'Assemblea era scelto tra i deputati nazionali, con possibilità di cumulare i due mandati. Ciononostante, la Convenzione venne di fatto

---

<sup>1</sup> Archives historiques des Communautés européennes (AHCE), Firenze, Fonds Fernand Dehousse (FD), Assemblée parlementaire européenne, Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles, Rapports : *Projet de convention et document annexes établis au nom du Groupe de travail pour les élections européennes sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct par M. Dehousse*, Février, 1960

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>3</sup> D. Pasquucci, L. Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sopranazionale 1979-2004*, Il Mulino, 2004, p. 23

accantonata e, con essa, il principio dell'elezione diretta: ciò, in una prima fase, per l'opposizione dei governi gollisti francesi che, per tutto l'arco degli anni '60, adottarono una tattica ostruzionistica; successivamente, a seguito dell'ingresso nella Comunità Europea di Gran Bretagna e Danimarca, anche per l'ostilità dei governi di questi due paesi.<sup>4</sup>

Le ragioni che portarono la questione dell'elezione diretta del PE a sbloccarsi, nel corso degli anni '70, non hanno nulla a che vedere con le pur forti proteste che si levarono di fronte all'inerzia dei governi nazionali: infatti, fu piuttosto la necessità di modificare il rapporto tra opinione pubblica e istituzioni comunitarie una delle ragioni che spiegano la decisione di introdurre l'elezione diretta a suffragio universale.<sup>5</sup> In coincidenza con il passaggio dalla integrazione negativa a quella positiva, nel corso degli anni Settanta, si iniziò ad avvertire un declino del supporto popolare al processo di integrazione: “in questo senso, il voto europeo avrebbe fornito alla Comunità europea una fonte istituzionalizzata di legittimazione democratica”.<sup>6</sup>

L'occasione concreta nell'ambito della quale fu stabilito il principio dell'elezione diretta del Parlamento Europeo fu il Vertice di Parigi del 1974 nel corso del quale fu decisiva l'iniziativa del Presidente francese Valery Giscard d'Estaing, che mise da parte la storica diffidenza francese verso il principio espressa dal gollismo in tutto il corso degli anni '60: la decisione che ne risultò fu quella di indire le prime elezioni dirette per l'anno 1978, destinate a slittare successivamente, su richiesta inglese, al 1979.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 25-6

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 29

<sup>6</sup> K.H. Reif, *The second order national elections*, in *The European Elections. Campaigns and results of the 1979/81 first direct election to the European Parliament*, Aldershot and Brookfield, Gower, 1985, p.3

Bisogna tuttavia sottolineare la natura compromissoria della decisione assunta al Vertice di Parigi: allo stesso tempo, infatti, a bilanciare la spinta verso la sovranazionalità derivante dall'inserimento di un consistente elemento di partecipazione democratica nel sistema comunitario, la riunione deliberò l'istituzionalizzazione dei Vertici, fino ad allora occasionali, dei capi di Stato e di Governo, con la creazione di quello che divenne ben presto noto come Consiglio Europeo.

La tensione tra principio sovranazionale e principio intergovernativo fu evidente, inoltre, nel fatto che il significato dell'elezione diretta del Parlamento fu ridimensionata da una serie di garanzie concesse principalmente a Francia e Inghilterra, consistenti nella promessa di non ampliare le competenze assembleari conseguentemente all'elezione a suffragio universale.

In conclusione, dunque, è da registrare come la stessa affermazione del principio dell'elezione diretta del Parlamento Europeo sia avvenuta in un contesto politico nell'ambito del quale era evidente la tensione esistente tra la concezione intergovernativa e l'esigenza di dare un nuovo slancio al processo di integrazione fornendo ad essa una base di legittimazione diretta.

### *1.1.2 I Gruppi nel Parlamento Europeo dalla prima legislatura (1979-84) alla quinta (1999-2004)*

#### *Il Parlamento dopo la prima elezione diretta nel 1979*

Le prime elezioni europee si svolsero, a seconda dei paesi, tra il 7 e il 10 giugno del 1979: in Danimarca, Olanda, Irlanda e Regno Unito si votò il 7, mentre nei restanti 5 paesi si votò il 10. La stampa e la pubblicitaria dell'epoca interpretarono il risultato nel senso della prevalenza moderata nel primo Parlamento Europeo eletto direttamente: tale affermazione si può comprendere ad una più attenta analisi della sua composizione.

**Tabella 1.1. Composizione per gruppi del PE nella prima legislatura**

<b>Gruppo politico</b>	<b>seggi</b>	<b>percentuale</b>
CPS (poi PSE)	113	27,56%
PPE	107	26,10%
DE (Conservatori)	64	15,61%
COMUNISTI/SVN	44	10,73%
FELD (Liberali)	40	9,76%
ADE (Gollisti e altri)	22	5,37%
Gruppo tecnico di coordinamento	11	2,68%
Non Iscritti	9	2,19%

**Fonte:** L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004

Come si può vedere, infatti, dalla tabella 1.1, sebbene il gruppo socialista, conformemente a quanto accadeva nei parlamenti precedenti non eletti direttamente, conservava la maggioranza relativa con 113 seggi, pari al 27,6% del totale, il suo vantaggio nei confronti del gruppo dei Popolari si

ridusse a soli sei seggi. Il terzo raggruppamento, poi, era costituito integralmente dai conservatori britannici che, grazie all'esito trionfale delle elezioni, avevano ottenuto ben 61 seggi degli 81 assegnati al Regno Unito: cosicché, si poteva parlare, legittimamente, di una maggioranza di centro-destra emersa dalle urne.<sup>7</sup>

Per quanto riguarda gli altri gruppi, da segnalare la *performance*, del gruppo dei comunisti e apparentati (GUE/NGL), con 44 esponenti, 24 dei quali italiani; il gruppo dei liberaldemocratici (ELDR) arrivò a contare 40 esponenti, mentre l'ultimo gruppo, quello dei Democratici del Progresso era composto da 22 componenti, suddivisi tra esponenti dei gollisti francesi e del *Fianna Fail* irlandese.

Al di là delle considerazioni sulla tendenza conservatrice ricavabile dalla composizione complessiva del primo Parlamento eletto, altre due considerazioni poterono trarsi dall'esito del voto:

- la prima sottolineava l'importanza dell'effetto distorsivo del sistema elettorale britannico (maggioritario a turno unico, del tipo *first past the post*) che aveva determinato l'assegnazione del 75% dei parlamentari europei britannici ai conservatori a fronte di una percentuale di voti conseguiti pari al 48,4 dei suffragi;<sup>8</sup>
- la seconda considerazione concerneva la sconfitta dei partiti ostili all'avanzamento del processo di integrazione, cioè dei laburisti inglesi e dei gollisti francesi (RPR, *Rassemblement por la Republique*) che misero insieme, rispettivamente, il 31,6 e il 16,2 % dei suffragi, con la

---

<sup>7</sup> Pasquinucci, Verzichelli, *op.cit.*, p. 137

<sup>8</sup> D. Butler, D. Marquand, *European Elections and British politics*, London-New York, Longman, 1981, p.34

precisazione che per i laburisti britannici la percentuale ottenuta si tradusse in appena il 21 % dei MEPs spettanti al Regno Unito.

Da segnalare, infine, che, accanto ai sei gruppi richiamati, che costituirono un fattore di continuità con la composizione dei precedenti parlamenti non eletti direttamente, si costituì anche un settimo gruppo, non basato su considerazioni di affinità ideologica e composto da una dozzina di membri suddivisi tra regionalisti belgi, anticomunitari danesi, indipendenti irlandesi, demoproletari e radicali italiani: tale gruppo, essendo privo di ogni profilo politico-ideologico comune, non ebbe altro scopo che quello di ‘utilizzare i vantaggi concessi ai gruppi nell’organizzazione dei lavori e nella distribuzione delle risorse del PE’.<sup>9</sup> Il *leader* di tale drappello di europarlamentari fu l’italiano Marco Pannella e la loro attività all’inizio della legislatura consta di ‘provocazioni regolamentari’ allo scopo di ottenere il riconoscimento, successivamente ottenuto, di Gruppo tecnico di coordinamento, che designa al suo interno tre copresidenti, conseguentemente alla natura non ideologica del gruppo stesso.<sup>10</sup>

#### *I gruppi nel corso della seconda legislatura (1984-89)*

Per quanto riguarda la seconda legislatura, occorre innanzitutto dire che la composizione del Parlamento si modificò in corso d’opera a seguito delle

---

<sup>9</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, 2004, p. 94

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 94

elezioni svoltesi nel 1987 in Spagna, Portogallo e Grecia, cioè in quei paesi che avevano fatto il loro ingresso nel sistema comunitario nel 1986.

Riferendoci, in prima battuta, alla composizione del PE uscita dalle urne nel 1984, occorre dire che non vi furono sostanziali modificazioni nel rapporto di forza tra le diverse famiglie politiche europee: lo schieramento socialista, infatti, confermò il suo vantaggio sul Partito Popolare Europeo (29,9 % dei seggi contro il 25,3%).

**Tabella 1.2. Composizione per gruppi politici del PE nella seconda legislatura**

<b>Gruppo politico</b>	<b>seggi</b>	<b>percentuale</b>
PSE	130	29,95%
PPE	110	25,35%
DE	50	11,52%
COMUNISTI/SVN	41	9,45%
FELDR	31	7,14%
ADE	29	6,68%
Gruppo arcobaleno	20	4,61%
Destra Europea	16	3,69%
Non iscritti	7	1,61%

**Fonte:** L. Bardi, P. Ignazi, *op.cit.*

Come si può vedere dai dati della tabella, vi fu un esito negativo per il Gruppo Democratico Europeo e per il gruppo comunista; mentre migliorò leggermente la propria posizione il gruppo dell'Alleanza Democratica Europea (ADE), erede dei Democratici Europei del Progresso. Le reali novità furono rappresentate da due nuovi gruppi che si formarono e che fecero parlare di una progressiva 'atomizzazione' del Parlamento dovuta al successo dei partiti piccoli:<sup>11</sup>

- il primo è il *Green alternative european link* (GRAEL), composto da 11 membri dei quali 7 *Grunen* tedeschi e alcuni esponenti degli anticomunitari danesi e di partiti regionalisti ed autonomisti;
- il secondo è il gruppo della Destra Europea, composto da 16 membri appartenenti al *Front national* di Jean-Marie Le Pen e, in misura minore, da rappresentanti del Movimento Sociale Italiano (MSI) e dell'EPEN greco.

Come detto, altre novità rilevanti vi furono in corso di legislatura, a seguito delle elezioni 'suppletive' svoltesi in Spagna, Grecia e Portogallo nel 1987. L'effetto delle elezioni spagnole e portoghesi fu, innanzitutto, quello di incrementare il distacco tra PSE e PPE, dal momento che 28 spagnoli del PSOE e 7 portoghesi confluirono nel primo gruppo a fronte dei soli 5 aderenti al PPE. Benefici dalle 'suppletive' furono tratti dal gruppo liberal-democratico, che accolse 10 membri provenienti dal PSD portoghese, e dal Gruppo Democratico Europeo, che accolse i 17 MEPs dell'*Alianza Popular*

---

<sup>11</sup> D. Brown, *Minority group victors increase polarisation in Strasbourg*, in "The Guardian", 19 giugno 1984

spagnola che, all'epoca, non aveva ancora maturato l'ipotesi di aderire al PPE.

### ***La terza legislatura (1989-94)***

La terza legislatura presenta due tendenze apparentemente opposte: da un lato, infatti, vi è il dato relativo al rafforzamento delle due formazioni politiche maggiori, PSE e PPE, che, insieme, arrivano a toccare il 58,1% dei seggi, con un leggero aumento del PSE (34,7% dei seggi disponibili, con il significativo successo ottenuto dal *Labour party*, anche a seguito della sua 'conversione' europeista, testimoniata dall'adesione al manifesto comune dei socialisti europei)<sup>12</sup> e un leggero arretramento del PPE (23,3%), dovuto principalmente alla sconfitta della CDU/CSU tedesca; dall'altro vi è un aumento del numero totale dei gruppi presenti nel PE, che passano da 8 a 10, con una conseguente diminuzione di consistenza numerica. A parte il gruppo dei liberali, infatti, tutti gli altri sono composti da meno di 35 parlamentari.

L'aumento del numero dei gruppi si deve, da un lato, alla formazione del gruppo dei Verdi, dall'altro, ad una scissione all'interno del Gruppo comunista causata da un dissidio tra comunisti francesi e italiani.

Il gruppo dei Verdi è composto da 30 parlamentari, tra i quali primeggiano i *Grunen* tedeschi, con una nutrita presenza di italiani e francesi: esso riesce a

---

<sup>12</sup> C. Hughes, *Labour believes voters will not be scared away*, in "The Independent", 19 giugno 1989

conquistare una certa centralità nei lavori del PE attraverso la collocazione dei temi ecologisti nel cuore dell'agenda politica europea.<sup>13</sup>

**Tabella 1.3. Composizione per gruppi politici del PE nella terza legislatura**

<b>Gruppo politico</b>	<b>seggi</b>	<b>percentuale</b>
PSE	180	34,75%
PPE	121	23,36%
FELDR	49	9,46%
DE	34	6,56%
VERDI	30	5,79%
Sinistra Unita Europea	28	5,40%
ADE	20	3,86%
Destra Europea	17	3,28%
Sinistra Unitaria Europea	14	2,70%
Gruppo arcobaleno	13	2,51%
Non iscritti	12	2,32%

**Fonte:** L. Bardi, P. Ignazi, *op.cit.*

La seconda novità nasce dallo sdoppiamento del gruppo comunista dovuto, come detto, allo scontro tra il cammino riformista lungo il quale si sono incamminati i comunisti italiani, i quali ormai sostengono apertamente il

---

<sup>13</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, 2004, p. 98

processo di integrazione europea, e lo spirito massimalista dei comunisti francesi. Il risultato della scissione consiste nella formazione di due gruppi, quello della Sinistra Unita Europea, composto dai comunisti italiani, da quelli spagnoli, da uno dei partiti comunisti greci e dal partito socialista popolare danese; l'altro, composto dai comunisti francesi, e portoghesi e dall'altro partito comunista greco, che prende il nome di Sinistra Unitaria.<sup>14</sup>

Alcuni cambiamenti si verificano anche nel corso della legislatura: si tratta, in verità, di mutamenti molto significativi dal punto di vista degli equilibri politici complessivi nel PE.

Innanzitutto, i conservatori britannici, a seguito del ridimensionamento conseguente all'esito delle elezioni del 1989, e seguendo sulla stessa strada il partito popolare spagnolo, attenuano la loro pregiudiziale anticattolica e, dopo aver risolto lo scontro interno sulla *leadership* con l'accantonamento della Thatcher e l'investitura di John Major nel 1990, aderiscono al PPE.<sup>15</sup> Ciò comporta, oltre che un naturale rafforzamento del PPE nei confronti dell'altro macro-gruppo rivale del PSE, anche un mutamento di equilibri interno al gruppo stesso, con la componente popolare tedesca, di impronta più conservatrice e antisocialista, rafforzata rispetto alla componente cattolico-democratico 'latina', tendenzialmente più aperta alla collaborazione con i socialisti.<sup>16</sup>

Un secondo gruppo che scompare è quello della Sinistra Unitaria Europea, appena formatosi, nel quale, come detto, una posizione egemonica era occupata dai comunisti italiani. A seguito della trasformazione del PCI in

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 98-9

<sup>15</sup> D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *op. cit.*, p. 148

<sup>16</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op. cit.*, p. 99

PDS (Partito Democratico della Sinistra), il leader Achille Occhetto riesce a traghettare il partito prima nell'Internazionale Socialista e poi nel PSE, nonostante le molte resistenze degli stessi socialisti italiani. Gli altri appartenenti al gruppo confluiscono per lo più nel gruppo dei comunisti francesi portando in dote, dal 1994 in poi, il nome di Sinistra Unitaria Europea.<sup>17</sup>

Infine, terzo e ultimo cambiamento in corso di legislatura, i parlamentari del Movimento Sociale Italiano, a seguito di alcuni dissidi con i *Republikaner* tedeschi e con il *Front National* di Jean Marie Le Pen, si sganciano dall' "Eurodestra" e confluiscono nel gruppo dei non iscritti che, a fine legislatura, arriverà a contare ben 26 membri. Il rafforzamento relativo dell' "Eurodestra", dovuto principalmente al preoccupante dato (7,1%) ottenuto dai *Republikaner* tedeschi di Franz Schonhuber, fu così successivamente attenuato dalla 'migrazione' dei missini italiani verso il gruppo dei non iscritti.

#### *La quarta legislatura (1994-99)*

La quarta legislatura è caratterizzata dalla formazione di ben nove gruppi politici all'interno dell'Assemblea di Strasburgo. Di questi nove gruppi, sei rappresentano la continuità rispetto alle legislature precedenti: si tratta del Partito Popolare Europeo (PPE), del Partito del Socialismo Europeo (PSE), della Sinistra Unita Europea, nell'ambito della quale fanno il loro ingresso due partiti 'rosso-verdi' scandinavi e che, di conseguenza, aggiunge al nome

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 99

originario quello di Sinistra Verde Nordica (SUE/SVN), dei Verdi, dei gollisti dell'Alleanza Democratica Europea (ADE) e dei liberali della FELDR. Accanto a questi sei gruppi se ne formano tre inediti: uno è il gruppo Alleanza Radicale Europea (ARE), formatosi sulla base del successo ottenuto nelle elezioni francesi dalla lista *Energie Radicale* di Bernard Tapie, "che costituisce il nucleo centrale del nuovo gruppo nel quale confluiscono anche i radicali italiani e i regionalisti scozzesi, belgi e spagnoli".<sup>18</sup> Il secondo nuovo gruppo è promosso dalla lista francese *Un autre Europe*, guidata da Philippe de Villiers, che coagula attorno a sé varie componenti euroscettiche costituendo il gruppo dell'Europa delle Nazioni (EdN). La terza novità è rappresentata, invece, da un raro caso di gruppo mononazionale e monopartitico, costituito dai 27 parlamentari eletti di Forza Italia che vanno a costituire un gruppo denominato Forza Europa (FE), in virtù del fatto che il tentativo di confluire nel gruppo popolare da parte dei deputati berlusconiani "venne respinto, soprattutto in ragione dell'alleanza di governo stipulata con i post-fascisti di Alleanza Nazionale".<sup>19</sup>

Da notare, stante il quadro dei gruppi descritto, la non ricostituzione del gruppo della Destra Europea a causa della difficoltà degli ex missini di Alleanza Nazionale di allearsi con il *Front National* francese e con gli altri partiti xenofobi: tutti questi partiti finiscono nel confluire nel gruppo dei Non Iscritti e ad essi appartengono 25 dei 27 parlamentari totali di tale gruppo.

---

<sup>18</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op. cit.*, p. 100

<sup>19</sup> Alla decisione del PPE non fu estranea la presa di posizione della SPD tedesca, per la quale un'eventuale adesione di Forza Italia al gruppo popolare avrebbe danneggiato i rapporti tra i due gruppi leader al PE: cfr., A. Daniels, *Italy*, in J. Lodge (ed.), *The 1994 elections to European Parliament*, p. 142

Nel corso della legislatura si verificano dei cambiamenti piuttosto significativi nei gruppi dovuti a delle precise scelte politiche.

**Tabella 1.4. Composizione per gruppi politici del PE nella quarta legislatura**

<b>Gruppo politico</b>	<b>seggi</b>	<b>percentuale</b>
PSE	198	34,92%
PPE	157	27,69%
FELDR	43	7,58%
SUE/SVN	28	4,94%
Forza Europa	27	4,76%
ADE	26	4,58%
Verdi	23	4,06%
ARE	19	3,35%
EdN	19	3,35%
Non iscritti	27	4,76%

**Fonte:** L. Bardi, P. Ignazi, *op.cit.*

Protagonista di queste scomposizioni e ricomposizioni è il gruppo di Forza Europa che prima, nel luglio del 1995, si fonde con i gollisti dando vita al gruppo dell'Unione per l'Europa (UpE). Successivamente, dopo lunghe trattative con il presidente popolare Wilfried Martens, gli eurodeputati berlusconiani aderiscono al PPE, anche se a titolo personale: solo dopo il 1999 Forza Europa entrerà a far parte organicamente della federazione

transnazionale e del gruppo parlamentare popolare.<sup>20</sup> Successivamente, ciò che rimaneva del gruppo dell'UpE si dissolverà completamente a seguito dell'adesione dei gollisti al PPE, mentre gli irlandesi del *Fianna Fail* passano all'EdN.

Da segnalare, ancora, il passaggio dei deputati della Lega Nord dal gruppo della FELDR a quello dei Non Iscritti, dopo una mozione di espulsione presentata a loro carico che indusse gli europarlamentari ad abbandonare il gruppo liberale a causa di un'ostilità sempre più manifesta.<sup>21</sup>

Infine, da segnalare le elezioni svoltesi tra il 1995 e il 1996 in Austria, Svezia e Finlandia, a seguito dell'allargamento dell'UE, che, però, non portarono sconvolgimenti nei gruppi in quanto i nuovi entrati si allinearono alle formazioni politiche preesistenti senza modificare i rapporti di forza esistenti.

Qualche altra considerazione può essere svolta a commento conclusivo dei risultati elettorali e delle dinamiche partitiche intercorse durante la quarta legislatura. Innanzitutto, vi è da dire che le elezioni del 1994 furono le prime dopo la fase di 'europeizzazione' seguita al Trattato di Maastricht: ciononostante, il risultato relativo alla partecipazione elettorale complessiva fu abbastanza deludente e in calo rispetto alle consultazioni precedenti (56,8%).<sup>22</sup>

In secondo luogo, si deve registrare una tendenza alla concentrazione degli europarlamentari nei due gruppi più forti, il PSE e il PPE: insieme i due gruppi raggiungevano il 62,6% del totale dei parlamentari e ciò era dovuto,

---

<sup>20</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op. cit.*, p. 101

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 101

<sup>22</sup> D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *op.cit.*, p. 149

in buona parte, alla convergenza in essi di forze politiche che prima del 1989 facevano parte di altri gruppi.<sup>23</sup>

In terzo luogo, le elezioni del 1994 e i successivi cambiamenti intervenuti in corso di legislatura, segnano un rafforzamento del PPE ai danni del PSE, anche se tale tendenza non sfocia ancora nel sorpasso: il PPE, infatti, può contare su un numero di parlamentari pari al 27,7 % del totale, con un incremento percentuale del 4,4 rispetto alla legislatura precedente. Tale incremento fu dovuto al successo della CDU/CSU tedesca e del *Partido Popular* spagnolo e nonostante l'arretramento subito dal PPI, erede della Democrazia Cristiana italiana, e dal partito conservatore britannico. L'incremento del PSE fu invece molto più modesto, e cioè pari allo 0,2% rispetto al 1989, per un totale dei parlamentari pari al 34,9%. Comunque, i socialisti non potevano dirsi soddisfatti del pur modesto incremento in quanto i partiti di ispirazione socialdemocratica persero voti in 8 paesi su 12<sup>24</sup> e l'arretramento in termini di seggi fu evitato solo grazie, da un lato, all'adesione dei post-comunisti italiani, dall'altro, all'effetto distorsivo della legge elettorale inglese che attribuì al *Labour* ben 62 seggi con appena il 42,7% dei voti: cosicché il *leader* Tony Blair poteva dirsi l'unico socialista realmente vincitore delle elezioni europee del 1994.

#### *La quinta legislatura (1999-2004)*

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 149

<sup>24</sup> Vedi i dati in D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *op.cit.*, p. 150

La quinta legislatura segna lo storico sorpasso del PPE-DE<sup>25</sup> ai danni del PSE, con una differenza tra i due gruppi di ben 53 seggi (233 membri contro 180): tale esito è l'effetto combinato del calo dei socialisti (- 34 membri rispetto all'ultima legislatura) e dell'avanzamento dei popolari. La sconfitta dei socialisti è, per la gran parte, una sconfitta del *Labour* britannico: in Gran Bretagna, infatti, la riforma elettorale in senso proporzionale non ha consentito il fenomeno della 'sovrarappresentazione' del partito di maggioranza relativa, cosicché i laburisti hanno tradotto il 26,2 % dei voti in 29 seggi, facendo segnare un arretramento di ben 33 unità rispetto alla legislatura precedente. L'unico altro partito socialista a perdere membri fu la SPD tedesca, che contenne però il calo nei limiti delle sette unità.

**Tabella 1.5. Composizione per gruppi del PE nella quinta legislatura**

Gruppo politico	seggi	percentuale
PPE	233	37,22%
PSE	180	28,75%
FELDR	51	8,15%
VERDI	48	7,67%
SUE/SVN	42	6,71%
UEN	30	4,79%
EDD	16	2,56%
Non iscritti	26	4,15%

Fonte: L. Bardi, P. Ignazi, *op.cit.*

---

<sup>25</sup> La nuova sigla PPE-DE sta per "Partito Popolare Europeo - Democratici Europei", dove la seconda dicitura riprende l'antica denominazione del gruppo dei conservatori britannici, poi divenuti parte integrante del PPE

Nel PPE, al contrario, i risultati elettorali “hanno dimostrato l’efficacia di una strategia tesa ad assorbire non solo i partiti affini ma anche quegli schieramenti teoricamente distanti sotto il profilo politico-ideale. In altre parole il PPE ha deliberatamente rinunciato alla propria specificità e coesione allo scopo di trasformarsi nel centro di ricomposizione delle destre moderate in Europa”.<sup>26</sup> In sostanza, si è verificata l’adesione al PPE di partiti che, come i conservatori britannici o come Forza Italia, per non parlare dei partiti provenienti dai tre nuovi paesi entrati nell’UE nel 1995, non sono riconducibili alla tradizione democristiana, il cui peso relativo nell’ambito del gruppo va diminuendo a vantaggio delle componenti ‘sopraggiunte’.<sup>27</sup> Oltre a tale strategia, risalente alla passata legislatura, è stato il successo della CDU/CSU in Germania a contribuire a decretare il sorpasso del PPE-DE ai danni del PSE.

Per chiudere il discorso relativo ai due gruppi principali, occorre annotare come le elezioni del 1999 confermino quella tendenza verso la concentrazione che si era già messa in luce nelle legislature precedenti: insieme, infatti, PSE e PPE arrivano a toccare il 66% del totale dei membri del Parlamento.

Le elezioni del 1999 registrano una continuità anche nel *trend* relativo all’astensionismo: per la prima volta, infatti, la partecipazione elettorale scende al di sotto del 50%, attestandosi al 49,4%, con una diminuzione di 7,4 punti percentuali rispetto alla tornata elettorale precedente.

---

<sup>26</sup> D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *op.cit.*, pp. 158-9

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 159

Venendo ora all'analisi dei gruppi che si formano a seguito delle elezioni del 1999, occorre innanzitutto dire che il sistema partitico del Parlamento Europeo non subisce alcun rivoluzionamento, anche se molte sono le variazioni in termini di componenti all'interno dei singoli gruppi. Da registrare, soprattutto, una notevole frammentazione delle componenti nazionali che vanno ad ingrossare i gruppi storici, soprattutto in Francia e in Italia: emblematico da questo punto di vista è il contributo di ben otto componenti portato da partiti italiani al gruppo PPE-DE.<sup>28</sup>

Una prima variazione è costituita dalla non ricostituzione del gruppo dell'Alleanza Radicale Europea (ARE), per via della scomparsa della lista francese *Energie Radicale* che non si presenta alle elezioni del 1999: l'altra componente principale del gruppo, costituita dai Radicali Italiani, che ottengono un ottimo risultato nelle elezioni italiane attraverso la Lista Bonino, confluisce nel gruppo dei Non Iscritti.

Un'altra novità è rappresentata dalla costituzione di un nuovo gruppo, Unione per l'Europa delle Nazioni (UEN), che comprende i 'sovranisti' francesi<sup>29</sup>, il *Fianna Fail* irlandese, i conservatori portoghesi del CDS-PP, gli xenofobi danesi del Partito Popolare e Alleanza Nazionale: si tratta di un gruppo che comprende ciò che rimane dei due gruppi dell'UpE e dell'EdN, eccezion fatta per AN che proviene dal gruppo dei Non Iscritti. Si tratta di

---

<sup>28</sup> Gli otto partiti italiani che ingrossano le fila del PE sono: Forza Italia, il Partito Popolare Italiano, il CCD, il CDU, Rinnovamento Italiano, l'SVP, l'Udeur e il partito dei Pensionati

<sup>29</sup> Le elezioni francesi del 1999 si caratterizzarono per una forte frammentazione del voto e per l'esito premiante per alcuni partiti non tradizionali. Tra questi, ottennero un successo rilevante alcune liste cd. 'sovraniste': oltre alla CPNT, il *Rassemblement pour la France et l'indipendence de l'Europe*, nato dalla fusione della lista *Un autre Europe* di Philippe de Villiers e alcuni dissidenti provenienti dal partito gollista dell'RPR guidati da Charles Pasqua, ottenne un risultato pari al 3 % dei suffragi, attestandosi davanti allo stesso RPR e ai giscardiani dell'UDF

un gruppo che, nel complesso, si può dire caratterizzato da venature euroscettiche.<sup>30</sup>

Si può dire, dunque, che l'unico gruppo veramente nuovo che si forma nella quinta legislatura è quello dell'Europa delle Democrazie e delle Diversità (EDD), che rappresenta la prima espressione, a livello europeo, di partiti antieuropeisti: ne fanno parte la lista francese di *Chasse, Pêche, Nature, Traditions* (CPNT), il partito inglese *United Kingdom Independence Party* (UKIP), i partiti antieuropei danesi e olandesi. Questi due ultimi gruppi, insieme, danno vita a un fronte di euroscetticismo che delinea, per la prima volta, l'esistenza di una 'frattura' tra europeisti ed euroscettici nel sistema partitico europeo.<sup>31</sup>

Nel gruppo dei Non Iscritti, infine, figurano quattro delegazioni molto importanti, per consistenza elettorale, a livello nazionale: la Lega Nord e i Radicali in Italia, il *Front Nationale* di Jean Marie Le Pen, e la FPO austriaca di Jorge Haider.

Per quanto riguarda i rapporti di forza tra i gruppi minori, vi è da segnalare il rafforzamento della ELDR, dovuta principalmente all'ingresso dei *Liberal Democrats* britannici, consentita dalla modifica del sistema elettorale inglese in senso proporzionale, e alla buona *performance* della lista italiana de "I Democratici", i quali decidono di confluire, appunto, nel gruppo liberale.

Buona anche la prova fornita dai Verdi, che diventano il quarto gruppo per consistenza numerica, grazie all'ingresso del *Green Party* britannico e alla

---

<sup>30</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op. cit.*, p. 105

<sup>31</sup> Su questo punto vedi, *amplius*, il successivo paragrafo 1.1.3

buona affermazione dei verdi belgi e francesi: tutto ciò nonostante il calo registrato dai *Grünen* tedeschi.

Anche l'estrema sinistra riesce ad accrescere il proprio peso, grazie soprattutto all'affermazione dei *trotzkisti* francesi della lista *Lutte Ouvriere-Ligue Communiste Revolutionnaire* guidati da Arlette Laguiller. L'estrema destra, invece, subisce una pesante battuta d'arresto a seguito della scomparsa definitiva dei *Republikaner* tedeschi e alla crisi che attraversa il *Front Nazionale* francese.

### *1.1.3 Alcune tendenze generali risultanti dall'analisi dinamica 1979-2004: cenni su concentrazione, ideologia, coesione e competizione tra i gruppi politici nel Parlamento Europeo*

Una prima tendenza rilevabile analizzando la composizione per gruppi del Parlamento Europeo attraverso le cinque legislature che vanno dal 1979 al 2004 è quella verso la concentrazione dei membri nei due gruppi principali, il PPE e il PSE: socialisti e popolari sono passati dal raccogliere il 54% dei seggi nel 1979 al 66% del 1999. Se poi a questi due gruppi aggiungiamo il terzo gruppo 'storico', presente fin dalla prima elezione diretta, e cioè quello dei liberali, la percentuale attribuibile a questi tre gruppi sale al 74% nella quinta legislatura: ciò a testimonianza di un certo grado di stabilità delle famiglie politiche europee.

Questa concentrazione è aumentata legislatura dopo legislatura e può essere misurata, oltre che dalla percentuale di seggi attribuibili ai due gruppi predominanti, anche considerando la distanza tra il secondo di essi e il terzo

gruppo per consistenza numerica: se nella prima legislatura la distanza tra il secondo gruppo, il PPE (107 seggi) e il terzo, i conservatori inclusi nel gruppo dei Democratici Europei (64 seggi), era notevole, nel 1999 tale distanza si è dilatata a dismisura. Tra il PSE, secondo gruppo con 180 membri, e la FELDR, terzo gruppo con 51 parlamentari, vi è un rapporto di uno a quattro, a fronte di un rapporto di uno a due esistente nelle prime legislature.

La concentrazione nei due gruppi egemoni testimonia anche di una loro peculiare caratteristica consistente nella loro grande capacità aggregativa, dal momento che essi hanno ricompreso, al loro interno, più di un partito per ciascuna nazione.<sup>32</sup>

Il PPE ha contato, al suo interno, il numero più alto di partiti, ben 33, nel 1999, con ben otto delegazioni contenute nella delegazione italiana; il PSE, invece, comprende di norma un solo grande partito per nazione al quale soltanto in tre casi, in Italia,<sup>33</sup> Francia e Spagna, si affianca un partito minore. I due gruppi maggiori, d'altra parte, sono gli unici, secondo i dati della quinta legislatura, a coprire tutto l'arco dei 15 paesi membri dell'UE.

La capacità aggregativa, comunque, non è da considerarsi come una caratteristica esclusiva dei due gruppi principali, ma appartiene, piuttosto, anche ai gruppi minori: basti considerare, a tal proposito, il fatto che il passaggio dai 54 partiti rappresentati nel PE nel 1979 ai 122 del 1999 non ha provocato una corrispondente proliferazione dei gruppi, aumentati di una sola unità, da 7 a 8. In tal modo, si è passati da una presenza media di 6,8

---

<sup>32</sup> Si rimanda, per un'analisi dettagliata del numero dei partiti componenti ogni gruppo politico, ad un'apposita tabella disponibile al link [www.agora.stm.it/elections/europeanunion.htm](http://www.agora.stm.it/elections/europeanunion.htm)

partiti per gruppo nel 1979 a 15,2 partiti per gruppo nel 1999, a conferma della capacità di riduzione ad unità delle famiglie partitiche europee delle diversità e specificità nazionali, nell'ambito di uno 'spazio politico europeo' formatosi a partire dalla medesime fratture politiche.

Passare alla dimensione ideologica, si è può affermare che se la plurinazionalità non è un fattore di divisione, allora non lo è nemmeno la dispersione ideologica interna a ciascun gruppo.<sup>34</sup> Simon Hix e Christopher Lord hanno messo a punto particolari indici per misurare la distanza ideologica, misurata sull'asse destra-sinistra, tra i partiti nazionali interni a ciascun gruppo: tali indici sono costruiti collocando tutti i partiti su una scala che va da 0 (estrema sinistra) a 10 (estrema destra) a seconda dei loro programmi e della loro concreta prassi politica tenuta in ambito nazionale.

**Tabella 1.6**

Partito più a sinistra		Partito più a destra		Distanza massima	
Pse	Pds (I) 3,50	Psi (I) 5,00			1,50
Ppe	Cvp (B) 5,71	Ms (Sv) 8,33			2,62
Feldr	D'66 (NI) 4,80	Dp (L) 8,30			3,50
Sue/Sve	Kke (Gr) 1,80	Pcp (P) 3,63			1,83
Upe	Ff (Irl) 5,80	Rpr (F) 7,88			2,08
V	Gl (NI) 1,78	G (Sve) 4,28			2,50

*Fonte:* Dati ripresi da S. Hix e C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Houndmills, Macmillan, 1997, p. 146.

<sup>34</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op. cit.*, p. 112-3

I dati della tabella 1.6 mostrano che la distanza ideologica, misurata alla metà degli anni '90, all'interno dei vari gruppi è piuttosto contenuta, con l'eccezione dei liberali, per i quali è stata calcolata una distanza massima pari a 3,5: per tutti gli altri gruppi la distanza ideologica tra i due partiti 'estremi' interni a ciascuno di essi oscilla tra l'1,5 del PSE e il 2,62 del PPE, a conferma di una maggiore capacità aggregativa di quest'ultimo gruppo.

Dal punto di vista, invece, della competizione all'interno del PE, e cioè delle dinamiche complessive di formazione delle alleanze e delle coalizioni su singole questioni e all'atto dell'espressione del voto parlamentare, occorre dire che essa non è stata orientata, dal 1979 al 1999, dalla dimensione ideologica. Non si è assistito, cioè, nell'Assemblea di Strasburgo, alla prevalente formazione di coalizioni orientate lungo l'asse destra-sinistra, analogamente a quanto avviene usualmente nell'ambito dei parlamenti nazionali. Il principio di 'funzionamento' del PE e, quindi, la gestione politica dell'Assemblea è passata costantemente per un'intesa costante tra i due gruppi principali, il PPE e il PSE.<sup>35</sup>

Nelle ultime due legislature, tuttavia, due elementi di novità capaci di modificare tale situazione si sono andati profilando:

- da un lato, il rafforzamento della contrapposizione tra tendenze euroscettiche e tendenze europeiste;
- dall'altro, il prevalere, in alcuni casi, della dimensione ideologica sul principio della convergenza 'istituzionale' tra i due gruppi principali.

---

<sup>35</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op. cit.*, p. 114

Sotto il primo profilo, si può dire che l'ultima legislatura, com'è stato già sottolineato nel paragrafo precedente, ha visto nascere il Gruppo Europa delle Democrazie e delle Diversità (EDD) che testimonia il crescere di quella tendenza 'euroscettica' che si è istituzionalizzata attraverso, appunto, la formazione di un gruppo politico e che è presente anche in componenti nazionali di altri gruppi.

Su tale tendenza 'euroscettica', inoltre, potrebbero agire in senso ampliativo gli allineamenti dei parlamentari provenienti dai paesi entrati a far parte dell'Unione Europea a seguito dell'allargamento del 2005, anche se bisogna dire che nessuno degli osservatori inviati dai partiti dei nuovi stati membri, prima delle elezioni del 2004, ha aderito all'EDD, indirizzandosi per la gran parte verso il PPE (il 40% degli osservatori) e il PSE (35%). Ciò nonostante il fatto che, nel corso dei procedimenti interni di adesione, che hanno visto lo svolgimento in 9 casi su 10 di un referendum, si sia manifestato un certo grado di dissenso, soprattutto in Ungheria e Repubblica Ceca: ciò può essere interpretato o come una frattura tra classi politiche nazionali e opinione pubblica, oppure con il prevalere di un tipo di 'euroscetticismo morbido', cioè non basato su un'opposizione di principio alla stessa ragion d'essere dell'UE, ma, piuttosto, su delle perplessità circa la coincidenza contingente tra interessi nazionali e adesione all'UE.<sup>36</sup>

Non sarà indifferente, infine, l'analisi dell'andamento dei processi di ratifica del Trattato Costituzionale per l'Europa e delle prese di posizione del Parlamento Europeo, dei gruppi politici e delle singole componenti nazionali conseguentemente, appunto, dell'esito di tali processi e

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.114-5. Per i dati relativi ai parlamentari dei nuovi paesi dell'UE eletti nel 2004 si vedano le considerazioni contenute nel successivo paragrafo 1.2, relativo all'analisi del PE nella sesta legislatura

all'espressione eventuale di un dissenso forte da parte delle opinioni pubbliche nazionali.

Sotto il secondo profilo, si deve segnalare il fatto che, nella quinta legislatura, si sono avvertiti i primi segnali di un'incrinatura del principio della preferenza per l'intesa tra PPE e PSE: ciò è accaduto in occasione dell'elezione del Presidente del Parlamento e di quella del Presidente della Commissione. Il Presidente del Parlamento, infatti, è stato designato dal PPE e fatto eleggere "riesumando lo storico accordo con i liberali e interrompendo in tal modo la fase di cogestione consensuale, e conseguente rotazione, avviata con i socialisti a partire dal 1989".<sup>37</sup>

Anche la discussione e investitura del Presidente e della sua Commissione è stata segnata da una forte dialettica tra i due gruppi principali: ciò perché il Presidente *in pectore*, Romano Prodi, era stato designato dai governi, in maggioranza socialdemocratici, mentre il Parlamento Europeo segnava, per la prima volta nella sua storia, una netta maggioranza a favore del PPE. Nonostante alcuni momenti di forte tensione, alla fine il PE ha dato il via libera alla Commissione e al Presidente: tuttavia, "questi primi, significativi passi dimostrano come la dimensione ideologica e gli allineamenti destra-sinistra siano divenuti più centrali nella vita politica del Parlamento Europeo".<sup>38</sup>

Per ciò che concerne, infine, la coesione di voto di ogni gruppo politico, occorre, innanzitutto, specificare la natura dell'indice elaborato per misurare tale variabile. Il politologo Simon Hix ha elaborato, infatti, un indice<sup>39</sup> in

---

<sup>37</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op.cit.*, p. 116

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 116

grado di misurare la coerenza nel comportamento di voto dei parlamentari di ogni singolo gruppo in relazione a tutte le votazioni effettuate per appello nominale nel Parlamento Europeo dal 1979 al 2001. Tale indice, detto *Agreement Index (AI)*, è costruito in maniera tale da variare tra 0 e 1, laddove lo 0 segnala un comportamento di voto massimamente diviso all'interno del gruppo, mentre il valore 1 indica il medesimo comportamento di voto da parte di tutti i parlamentari del gruppo preso in considerazione. Tutto ciò considerando non soltanto le opzioni di voto favorevole e contraria, ma anche la scelta eventuale dell'astensione.

Fatta questa premessa metodologica, occorre soffermarsi sulle risultanze ottenute da Hix e i suoi collaboratori sulla coesione dei gruppi politici nel periodo 1979-2001.

Dai dati riassunti nella tabella 1.7, che si riferiscono al complesso delle votazioni per appello nominale effettuate nel periodo di riferimento, emerge innanzitutto che il grado di coesione interna dei gruppi parlamentari è tendenzialmente molto elevato, nonostante la frammentarietà dei gruppi politici, dovuta al gran numero di partiti nazionali in essi rappresentati ed anche alla debolezza strutturale delle federazioni transnazionali.<sup>40</sup>

Una possibile spiegazione di tale coesione può essere data dalla combinazione di una maggiore incisività dei direttivi dei gruppi parlamentari e dalle riforme dei Trattati che hanno esteso l'area del voto a maggioranza qualificata, nell'ambito delle procedure di cooperazione e di

---

<sup>39</sup> S.Hix, A. Noury, G. Roland, *A 'normal' Parliament? Party cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, European Parliament Research Group, Working Paper n. 9, p. 10. Lo studio prende in considerazione, dunque, solo una parte della quinta legislature, arrestandosi, appunto, alle votazioni effettuate fino all'anno 2001

<sup>40</sup> Su quest'ultima affermazione, si veda P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *The Europarties - Organisation and Influence*, CEVIPOL (Centre d'étude de la vie politique of the free University of Brussels)

codecisione, che impone il voto favorevole della metà più uno dei componenti e, quindi, induce ad una maggiore partecipazione e ad una maggiore attenzione alle 'istruzioni' di voto provenienti dai gruppi.<sup>41</sup>

**Tabella 1.7**

	1979-84	1984-89	1989-94	1994-99	1999-01
Pse	0,757	0,869	0,900	0,901	0,904
Ppe	0,899	0,934	0,907	0,898	0,859
Feldr	0,849	0,849	0,847	0,861	0,909
Comm. + Sue	0,812	0,871	0,861	0,804	0,756
Ade + Uen	0,800	0,842	0,849	0,788	0,717
Arc + Verdi	-	0,813	0,850	0,913	0,906
De	0,894	0,918	0,892	-	-
Er	-	0,932	0,878	-	-
Arc + Are	-	-	0,834	0,673	0,535
Un + Edd	-	-	0,872	0,907	-
Tci	0,776	-	-	-	0,636
Non iscritti	0,740	0,794	0,805	0,634	0,651
(N)	886	2.146	2.732	3.739	2.124

*Nota:* Maggiore il valore, maggiore la coesione.

*Fonte:* S. Hix, A. Noury e G. Roland, *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2004*, in *British Journal of Political Science*, in corso di pubblicazione.

Un aspetto, quest'ultimo, legato alla più generale considerazione del ruolo crescente del PE nell'ambito del sistema istituzionale comunitario che induce, evidentemente, un grado di istituzionalizzazione maggiore dei comportamenti dell'Assemblea nel suo complesso.

<sup>41</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *op.cit.*, p. 121-2

Per quanto riguarda i dati relativi ad ogni singolo gruppo, invece, si può notare come, dopo un primo periodo di maggiore coesione da parte del PPE, nelle ultime due legislature è stato il PSE a rivelare una maggiore coerenza del comportamento dei parlamentari ad esso aderenti. Nell'ultima legislatura, in particolare, i gruppi più coesi sono stati il PSE, la FELDR e i Verdi, seguiti a poca distanza dal PPE.

Valori notevolmente più bassi sono stati registrati in relazione agli altri gruppi presenti nella quinta legislatura: da notare, comunque, che in nessun caso si registra un valore estremamente basso, essendo il limite inferiore fissato dal valore 0,535 registrato dal gruppo ARE nel corso della prima metà della quinta legislatura.

## **1.2 I gruppi politici nel Parlamento Europeo a 25 stati a seguito delle elezioni del 10-13 giugno 2005**

### *1.2.1 L'articolazione per gruppi politici e la continuità delle 'famiglie politiche' rappresentate nel confronto con la quinta legislatura*

Le elezioni per la sesta legislatura del Parlamento Europeo, svoltesi tra il 10 e il 13 giugno 2005, sono state le prime svoltesi dopo l'allargamento a 25 stati avvenuto nel maggio precedente.

A seguito di tali elezioni, si sono formati i seguenti gruppi politici:<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Tali dati sono tratti dal sito ufficiale del Parlamento Europeo [www.europarl.eu.int/elections2004](http://www.europarl.eu.int/elections2004)

- Partito Popolare Europeo-Democratici Europei (PPE-DE) 268 membri, 36,56%;
- Partito del Socialismo Europeo (PSE) 202 membri, 27,55 %;
- Alleanza dei liberal-democratici per l'Europa (ALDE) 87 membri, 11,87%;
- Verdi-European Free Alliance (VERDI-EFA) 42 membri, 5,73%;
- European United Left/Nordic Green Left (EUL/NGL) 41 membri, 5,59%;
- Indipendenza e Democrazia IND/DEM 36membri, 4,91%;
- Unione per l'Europa delle Nazioni (UEN) 27 membri, 3,68%;
- Non Iscritti 28 membri, 3,82%.

Stante questo quadro complessivo, occorre dar conto, innanzitutto, di alcuni gruppi le cui denominazioni, pur apparendo nuove rispetto a quelle utilizzate nelle legislature precedenti, sono del tutto riconducibili a gruppi già esistenti nella quinta legislatura: l'esito delle elezioni del giugno 2004, infatti, si caratterizza preliminarmente per il fatto di non aver dato luogo alla costituzione di nuovi gruppi politici in seno al Parlamento Europeo.

Il gruppo ALDE è il successore del gruppo liberale che nelle precedenti legislature era stato denominato con la sigla FELDR.

La sigla EUL/NGL sostituisce quella tradizionale GUE/NGL a seguito del processo di federalizzazione dei partiti della sinistra radicale e della sinistra verde nordica in un'organizzazione transnazionale partitica, il cd. "partito della sinistra europea", costituitosi poco prima delle elezioni europee del 2004.

Il gruppo IND/DEM può essere considerato il successore dell'EDD, costituitosi nella quinta legislatura: esso esprime, dunque, la manifestazione di quella tendenza euroscettica che per la prima volta si era espressa a livello istituzionale con la formazione del gruppo dell'Europa delle Democrazie e delle Diversità.

Una prima considerazione da svolgere nel raffronto col Parlamento Europeo della quinta legislatura, dunque, è quella relativa al numero dei gruppi: essi in totale sono sette, più l'ottavo gruppo che è quello dei non iscritti. Si tratta dello stesso numero di gruppi presenti nella quinta legislatura ed, anche, degli stessi gruppi: si è visto, infatti, che aldilà di alcune differenze puramente nominali, ognuno di essi è oggettivamente riconducibile a gruppi già esistenti nella precedente legislatura.

Di conseguenza, si può considerare come la tendenza sia quella verso un certo grado di stabilità e continuità dell'articolazione politica del Parlamento Europeo: fenomeno che, come si è visto nei paragrafi precedenti, non si era mai potuto registrare prima. Al di là, infatti, dei tre gruppi storici (popolari, socialisti e liberali) presenti fin dal primo parlamento ad elezione diretta, il susseguirsi delle legislature aveva evidenziato un fenomeno di scomposizione/ricomposizione di gruppi politici piuttosto intenso. Ora, esso sembra aver raggiunto una sua configurazione definitiva: evidentemente, le famiglie politiche rappresentate a partire dal 1999 si sono dimostrate in grado di racchiudere e sintetizzare tutte le tendenze politiche presenti in Europa nell'attuale periodo storico.

Tale conclusione appare ancora più significativa se si considera come le elezioni del 2004 siano state le prime estese ai 25 stati membri risultanti dall'allargamento del 2005: ciò vuol dire che la capacità di 'attrazione' di

tali famiglie politiche va oltre i quindici paesi dell'Europa occidentale per estendersi anche agli ultimi arrivati e, in particolare, ai paesi dell'Europa dell'Est.

Ma quali sono queste famiglie politiche e a quali 'fratture' sono riconducibili?<sup>43</sup>

In altre parole, è possibile inquadrare ogni gruppo politico, considerando ognuno di essi come espressione di una struttura federativa sopranazionale, presente nel Parlamento Europeo nell'ambito di una tradizione politica cui la letteratura politologica dà il nome di 'famiglia spirituale'?<sup>44</sup>

Cominciando dal Partito Popolare Europeo,<sup>45</sup> esso appare come uno dei casi più complessi da classificare: ciò perché tale gruppo, come illustrato nei paragrafi precedenti, nel corso degli anni novanta si è arricchito di numerose e consistenti componenti nazionali che, pur consentendo ad esso di operare lo storico sorpasso a danno dei socialisti, ne ha certamente diminuito

---

<sup>43</sup> La teoria delle fratture sociali quali fattori esplicativi della configurazione dei sistemi di partito in Europa Occidentale è stata formulata da Stein Rokkan, *Cittadini, Elezioni, Partiti*, Il Mulino, Bologna, 1982. Secondo questa tesi, in particolare, quattro fratture sociali, storicamente datate, spiegherebbero l'esistenza di quasi tutti i partiti dei sistemi politici occidentali: si tratta dei conflitti tra centro e periferia, tra stato e chiesa, tra città e campagna e tra capitale e lavoro che darebbero vita, rispettivamente, a partiti regionalisti e centralisti, religiosi e liberali, contadini, conservatori, liberisti e socialisti. L'idea alla base delle fratture, dunque, è quella di un certo grado di stabilità dei sistemi di partito nel corso dei decenni caratterizzata anche da una bassa volatilità elettorale: cosa che ha fatto parlare di 'congelamento' dei sistemi di partito (cfr. S. Bartolini, P. Mair, *Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, 1990, p. 101). L'idea del congelamento, tuttavia, è apparsa inadeguata a spiegare alcuni cambiamenti avvenuti nei sistemi partitici occidentali e consistenti sia nella formazione di nuovi partiti, ad esempio quelli di ispirazione ambientalista, sia un maggior grado di volatilità elettorale riscontrabile nell'era post-ideologica. Ragion per cui, la letteratura ha cominciato a parlare di 'famiglie spirituali' di partiti, concetto meno deterministico di quello associato all'idea delle fratture, e di relativo 'scongelo' dei sistemi di partito (cfr. D. Della Porta, *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2001; A. Ware, *Parties and party systems*, Oxford University Press, 1996).

<sup>44</sup> Per un'elencazione sintetica di tali famiglie spirituali, utilizzabile ai fini dell'esercizio che si sta svolgendo, si veda L. Morlino, M. Cotta, D. Della Porta, *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 244-5

<sup>45</sup> L'appropriatezza della classificazione che si sta intraprendendo risulterà ancora più chiara nel prosieguo di tale capitolo, in sede di elencazione delle singole componenti nazionali appartenenti ad ogni gruppo, e nel secondo capitolo, in sede di analisi dell'ideologia dei singoli gruppi politici

l'omogeneità ideologica. In particolare, ci si riferisce all'adesione dei conservatori inglesi e dei gollisti francesi; ma anche all'adesione di Forza Italia, partito che non può essere ricondotto univocamente alla tradizione democristiana.

Per questa ragione, il PPE può essere solo parzialmente riconducibile alla tradizione democristiana il cui elemento distintivo è quello dell'ispirazione religiosa, cristiana dell'azione politica, con un conseguente orientamento restrittivo in tema di diritti civili per ciò che concerne, soprattutto, il diritto di famiglia e il controllo delle nascite. L'adesione di altri componenti, infatti, fa sì che, accanto al profilo democristiano emergano anche tratti propri dei partiti conservatori e, in qualche caso, liberali. Il PPE, oggi, si presenta come un coagulo di queste tradizioni politiche, con un orientamento prevalente liberista in campo economico e con un meno accentuato profilo religioso per quanto riguarda i temi dei diritti civili.

Minori problemi sussistono per il Partito del Socialismo Europeo, univocamente inquadrabile nell'ambito della tradizione socialista e socialdemocratica e discendenti dalla tradizionale frattura tra imprenditori e classe operaia. I partiti appartenenti a tale gruppo hanno tutti abbracciato la via del riformismo, abbandonando cioè l'idea della trasformazione del modo di produzione capitalistico e incamminandosi lungo la strada del sistema economico misto e dell'estensione dei diritti sociali.

Anche per il gruppo ALDE non sussistono grossi problemi di classificazione, discendendo esso dalla tradizione liberale, tradizionalmente favorevole all'estensione dei diritti civili e politici e orientata verso la riduzione *tout court* dell'intervento dello stato nella vita sociale, compresa quella economica.

Per quanto riguarda i Verdi, si è detto come si tratti di una famiglia politica molto più recente rispetto a quelle tradizionali: tale gruppo è espressione della famiglia cd. “ecologista”, emersa nel corso degli anni '80 e tesa alla promozione del valore della difesa dell'ambiente. Nell'ambito di tale tradizione, inoltre, è stato elaborato il concetto di “sviluppo sostenibile” che sottolinea la necessità di rendere compatibile lo sviluppo economico entro il limite delle risorse disponibili e senza mettere a repentaglio la sopravvivenza stessa del pianeta.

Il gruppo EUL/NGL comprende una serie di partiti definibili genericamente della sinistra radicale: il profilo prevalente di esso, dunque, è quello della famiglia politica comunista che si caratterizza per un'aspirazione di radicale trasformazione della società, soprattutto nel settore economico. Molti di tali partiti, tuttavia, hanno abbandonato la tradizionale strada rivoluzionaria, accettando le regole democratiche e ripiegando su una strategia di trasformazione, e non più di sovvertimento, del modo di produzione capitalistico. Nell'ambito di tale gruppo, tuttavia, non esistono soltanto partiti comunisti e post-comunisti: come suggerisce la stessa sigla, all'interno di esso sono ricompresi anche partiti appartenenti a una tradizione politica completamente diversa, e cioè quella della sinistra verde nordica: cosicché appare più opportuno, nel caratterizzare il profilo prevalente di tale gruppo, parlare di ‘sinistra radicale’, su posizioni, cioè, più spostate a sinistra rispetto a quelle proprie del PSE, attestatisi ormai su una linea più moderata e riformista.

Più difficoltosa appare la classificazione degli ultimi due gruppi presenti nella sesta legislatura del Parlamento Europeo: l'Unione per l'Europa delle Nazioni e il gruppo Indipendenza e Democrazia. Essi appaiono

riconducibili, più che alle tradizionali famiglie politiche tipiche dei sistemi partitici nazionali, ad un *cleavage* proprio del sistema politico dell'Unione Europea: in prima approssimazione, e, dunque, grossolanamente, in tali due gruppi possono essere identificati degli orientamenti politici genericamente definibili come 'euroscettici', anche se con atteggiamenti differenti da gruppo a gruppo e da componente a componente.

In linea di massima, si può dire che il gruppo dell'UEN si caratterizza non per una messa in discussione dell'esistenza stessa dell'Unione Europea ma piuttosto, per una concezione più marcatamente intergovernativa dell'UE e, soprattutto, per una valorizzazione e non dispersione delle identità nazionali nel quadro del processo di integrazione. Questo atteggiamento politico non può essere certamente definito 'nazionalista': piuttosto, è il valore della patria e delle identità culturali nazionali che si vuole preservare, senza per ciò stesso mettere in discussione il prosieguo del processo di integrazione.

Atteggiamento tendenzialmente più radicale è quello del gruppo IND/DEM, che raggruppa al suo interno partiti regionalisti e marcatamente euroscettici che, insieme, mettono in discussione l'esistenza stessa della costruzione comunitaria.

Manca, nel quadro tratteggiato, un gruppo rispondente alla tradizione della destra radicale, riconducibile ai partiti di ispirazione neofascista o neonazista, ai partiti razzisti o xenofobi: le singole componenti nazionali riconducibili a tale tradizione, infatti, non hanno dato vita a uno specifico gruppo ma sono confluite, invece, nel gruppo dei non iscritti.

### *1.2.2 Note sulla composizione del nuovo Parlamento Europeo: confronto con la quinta legislatura*

Il Parlamento Europeo uscito dalle elezioni del 10-13 giugno 2004 contiene al suo interno anche i rappresentanti dei dieci nuovi paesi membri, entrati a far parte dell'Unione Europea a seguito dell'ultimo allargamento: nonostante questa sostanziale differenza di fondo, possono essere annotati diversi segnali di continuità rispetto alla composizione dell'assemblea della quinta legislatura.

Un primo segnale evidente di continuità è stato messo in luce nel paragrafo precedente: i 7 gruppi in cui l'Assemblea di Strasburgo (otto se si considera anche quello dei non iscritti) sono i medesimi, o i diretti eredi, di quelli già presenti dal 1999 al 2004. Ciò vuol dire che i parlamentari dei nuovi stati membri si sono riconosciuti nelle 'famiglie politiche' rappresentate in seno al PE: a testimonianza di un certo grado di unicità e di omogeneità del sistema politico continentale, pur nel quadro, ovvio, di specificità e particolarità locali e nazionali.

Un secondo elemento di continuità è ravvisabile nella conferma, per così dire, del sorpasso avvenuto nel corso della quinta legislatura: il PPE, infatti, si conferma come il gruppo più numeroso, con i suoi 268 membri, davanti al PSE, secondo gruppo per consistenza numerica con i suoi 202 membri. In termini assoluti, anzi, il distacco tra i due gruppi aumenta, passando da uno scarto di 53 membri nel 1999 a 66 membri nel 2004: bisogna però considerare come l'aumento del numero dei seggi da 626 a 732, renda più opportuno misurare gli scarti in termini percentuali. In termini relativi,

infatti, l'aumento del divario è meno marcato, passando da uno scarto del 8,47% esistente nella scorsa legislatura al 9% del 2004.

Passando ora a considerare il grado di concentrazione del Parlamento Europeo nella sesta legislatura, si considerino, in prima battuta, esclusivamente i primi due gruppi per consistenza numerica, dunque ancora il PPE e il PSE. Insieme questi due gruppi arrivano a totalizzare 470 membri, pari al 64,12% del totale: un dato, questo, che può essere letto come un ulteriore segnale di continuità rispetto al parlamento precedente, nel quale i due maggiori gruppi occupavano il 65,97% dei seggi. Si può riscontrare una lieve, impercettibile diminuzione della forza relativa dei due gruppi che, comunque, può essere letto in chiave di continuità rispetto alla tendenza alla concentrazione messa in luce per i parlamenti precedenti.

Se invece di considerare solo i primi due gruppi si include anche il dato relativo al terzo per consistenza numerica, che è quello dei liberali dell'ALDE, allora la continuità nella tendenza alla concentrazione diviene ancora più evidente: insieme, infatti, i primi tre gruppi totalizzano quasi il 76% dei seggi, a fronte del 74,12 del 1999. Ciò a causa del consistente incremento fatto registrare dal gruppo liberale, uno dei principali beneficiari dell'esito delle elezioni del 2004, che ha visto aumentare i propri membri di ben 36 unità, mentre in termini percentuali l'incremento registrato è pari al 3,72%.

Detto dei tre gruppi principali, passiamo ora ad analizzare l'andamento degli altri gruppi. In quarta posizione per consistenza numerica si conferma il gruppo dei Verdi: i quali, però, fanno registrare un numero di parlamentari inferiore rispetto a quello del 1999, passando da 48 a 42 membri. Considerando l'aumento del numero dei seggi totali del PE, il risultato

negativo dei Verdi risulta essere ancora più evidente in termini percentuali, laddove essi passano dal 7,67% al 5,73%, con un decremento di quasi due punti percentuali. Si può dire, dunque, che il gruppo ecologista è uno dei più penalizzati dalle elezioni europee del 2004.

Il quinto gruppo del PE nella sesta legislatura risulta essere quello della Sinistra Unita Europea/Sinistra Verde Nordica che, con 41 membri, ha insidia da vicino il gruppo ecologista: tuttavia, i 41 membri di 2004 sono inferiori, seppur di una sola unità, ai 42 del 1999, anche se in termini percentuali la battuta d'arresto è un po' più evidente (la percentuale totale passa infatti dal 6,71% al 5,59%).

Anche il gruppo dell'UEN, costituitosi nel corso della quinta legislatura, fa registrare una diminuzione in termini assoluti e, di conseguenza, anche in termini relativi: il passaggio dai 30 membri del periodo precedente ai 27 del 2004 significa infatti una diminuzione in termini percentuali dal 4,79% al 3,68%.

Il gruppo IND/DEM che, come si è detto nel paragrafo precedente deve essere considerato come il gruppo 'euroscettico' successore dell'EDD, vede, invece, incrementare la propria posizione: ciò sia in termini assoluti (da 16 a 36 membri), sia in termini relativi (dal 2,56% al 4,91%). Quest'ultimo dato testimonia della crescita, seppur contenuta, delle posizioni politiche riconducibili al cosiddetto 'euroscetticismo'.

In chiusura di questo confronto quantitativo tra le composizioni dei due ultimi parlamenti europei, qualche nota di commento generale.

Appare evidente una certa similarità nella composizione complessiva del Parlamento Europeo: gli scostamenti rilevati, infatti, possono essere

considerati di lievissima entità. Tale constatazione suggerisce due ulteriori considerazioni: da un lato, la continuità segnala un certo grado di ‘istituzionalizzazione’ del sistema partitico europeo, testimoniato dalla ‘pregnanza’ delle famiglie politiche rappresentate nel Parlamento Europeo e dalla bassissima volatilità elettorale. Dall’altro, è bene considerare come tale conclusione assuma una rilevanza ancora maggiore considerando il fatto che il confronto è stato operato tra due parlamenti che non contengono lo stesso numero di rappresentanze nazionali: come dire che l’allargamento ad ulteriori dieci paesi non ha comportato alcuno sconvolgimento in termini di articolazione per gruppi politici.

Dentro tale quadro, è opportuno considerare, comunque, come i ‘vincitori’ delle elezioni europee del 2004 possano essere considerati i liberali, da un lato, e il gruppo IND/DEM, dall’altro; mentre vedono indebolita la loro posizione i Verdi, la sinistra radicale e l’UEN. Tutto ciò nel quadro di un sostanziale ‘dominio’ relativo di PPE e PSE, i quali, pur vedendo leggermente ridotte le loro percentuali di seggi, continuano ad essere le forze politiche di gran lunga più rilevanti nel Parlamento Europeo.<sup>46</sup>

### *1.2.3 Gli effetti dell’allargamento sulla composizione del nuovo Parlamento Europeo e confronto tra le due ultime legislature limitato ai “Quindici”*

---

<sup>46</sup> Tali conclusioni, così come quelle cui si giunge nel paragrafo successivo, sono sostanzialmente confermate dall’analisi compiuta da Benedetto, G., *The European Parliament Election results and the European Parliament of 2004*, Epern Paper n.22, London Scholl of Economics, 2004

Nel presente paragrafo si tenterà di capire, in maniera più dettagliata, in che modo e in quale direzione sono stati influenzati gli equilibri politici nel Parlamento Europeo in seguito all'allargamento. In altre parole, la domanda cui si tenterà di dare una risposta è se e in che modo l'estensione delle elezioni europee a dieci nuovi stati membri abbia determinato degli spostamenti rilevanti nella forza relativa delle tendenze politiche rappresentate nel PE.

Nel fare ciò, appare metodologicamente corretto prendere le mosse da una comparazione tra la composizione per gruppi politici nel PE della quinta legislatura e il complesso dei parlamentari eletti nel 2004 dai soli quindici stati membri dell'UE prima dell'allargamento. Naturalmente, per via del differente numero di parlamentari da eleggere nei "Quindici" nel 1999 e nel 2004, le grandezze di riferimento saranno espresse in termini percentuali e non in termini di numero di seggi ottenuti: ciò vuol dire che le percentuali di seggi ottenute da ogni gruppo politico nei "Quindici" sarà ottenuto in riferimento al totale dei seggi spettanti a tali paesi, pari a 570 unità sulle 732 totali.

Nella tabella 1.8, l'indicatore "perc.'04(15)" esprime, appunto, la percentuale di seggi ottenuta da ciascun gruppo politico considerando esclusivamente i 15 stati membri dell'Unione precedentemente all'allargamento.

Il secondo indicatore della tabella, "perc.'04(25)", esprime invece la percentuale di seggi di ogni gruppo politico nell'attuale composizione del Parlamento Europeo, comprensiva, dunque, questa volta, anche del conteggio dei parlamentari dei nuovi paesi membri.

La differenza tra queste due percentuali è certamente un indicatore molto utile in quanto fornisce delle informazioni su come il voto nei dieci nuovi paesi membri ha influito sulla consistenza numerica di ciascun gruppo politico: in particolare, se la differenza in questione è positiva, allora vuol dire che i nuovi paesi hanno penalizzato il gruppo in questione facendo abbassare la percentuale complessiva di seggi rispetto a quella ottenuta computando esclusivamente i parlamentari e i seggi totali dei “Quindici”. Viceversa nel caso in cui il segno di tale differenza fosse negativo.

**Tabella 1.8 Effetti dell’allargamento sulla composizione complessiva del PE e confronto tra i parlamentari dei “Quindici” nel 2004 e il PE del 1999**

Gruppi	seggi	perc. '04(15)	perc. '04(25)	perc. '99	diff. '04(15)-'04(25)	diff.'04(15)-'99
PSE	169	29,65%	27,56%	28,75%	2,09%	0,90%
PPE	199	34,91%	36,56%	37,22%	-1,65%	-2,31%
ALDE	69	12,10%	11,87%	8,15%	0,23%	3,95%
SUE	33	5,79%	5,59%	6,71%	0,20%	-0,92%
Verdi	41	7,19%	5,73%	7,67%	1,46%	-0,48%
UEN	21	2,46%	3,68%	4,79%	-1,22%	-1,11%
IND/DEM	25	4,39%	4,91%	2,56%	-0,52%	1,83%

Fonte dati: [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

Ciò detto, appare evidente dalla quinta colonna della tabella che il gruppo più penalizzato dall’allargamento è il PSE, il quale vede abbassarsi la sua

percentuale di ben 2,09%, dal 29,65% dei seggi in una ipotetica Europa a 15 nel 2004 al 27,56% dell'Assemblea comprendente i rappresentanti dei 25 stati membri.

Appare abbastanza consistente, nonostante un calo percentuale minore, il decremento dei Verdi che perdono sì 'solo' l'1,46%, ma vedono abbassarsi il loro totale di seggi 7,19% di un ipotetico parlamento a 15 al 5,73% del parlamento a 25. L'interpretazione di questi risultati può essere la seguente: a Est o, meglio, nei paesi nuovi entrati nella UE, la tradizione socialista è meno radicata rispetto all'Ovest; mentre la tradizione ambientalista, come si vedrà anche meglio in seguito, è quasi del tutto assente.

Anche altri due gruppi vedono peggiorare la loro posizione a seguito dell'allargamento, si tratta dell'ALDE e della SUE/SVN per i quali, tuttavia, il peggioramento è molto meno significativo, contenuto com'è nell'ordine dei due decimi di punti percentuali.

Passando, invece ai gruppi che hanno beneficiato dell'allargamento, cioè quei gruppi che presentano un valore negativo dell'indicatore "diff.'04(15)-'04(25)", è da includere senz'altro tra questi il PPE, che presenta un valore pari a -1,65%.

Gli altri due gruppi che presentano valori negativi sono l'UEN (-1,22%) e il gruppo IND/DEM (-0,52%), anche se tali valori, pur essendo inferiori al decremento fatto registrare dal PPE, hanno maggiore valore per le modeste dimensioni complessive di questi due ultimi gruppi (in analogia a quanto considerato per i Verdi).

Nel complesso, dunque, si possono azzardare le seguenti conclusioni:

- l'allargamento ad Est non ha prodotto conseguenze devastanti sulla composizione complessiva del PPE, né ne ha rivoluzionato gli equilibri: ciò è dimostrato dagli scostamenti tutto sommato modesti testimoniati dai valori assunti dall'indicatore "diff'04(15)-'04(25)";
- l'allargamento ha fatto sì che si dilatasse la distanza tra i primi due gruppi dal momento che la distanza tra PPE e PSE in un ipotetico parlamento a 15 nel 2004 sarebbe stata pari al 5,26% contro il 9% effettivamente verificatosi in virtù del conteggio dei parlamentari eletti nei nuovi stati membri;
- esso, tuttavia, ha leggermente penalizzato la sinistra dell'Assemblea e i liberali;
- correlativamente, l'allargamento ha incrementato la destra dell'Assemblea;
- in particolare, si verificata un incremento abbastanza significativo della componente 'eurosceptica' rappresentata, in versione moderata, dall'UEN e, in versione più estrema, da gruppo IND/DEM.

La tabella, tuttavia, non contiene solo informazioni relative al confronto tra l'attuale PE e un ipotetico parlamento a 15 nel 2004. Essa contiene, infatti, un altro indicatore, "diff.'04(15)-'99" che ci consente di confrontare la composizione del Parlamento della quinta legislatura con quello della sesta, considerando però, per quanto riguarda quest'ultima, solo i parlamentari dei 'vecchi' stati membri.

In particolare, un valore positivo di tale indicatore segnala una crescita del gruppo, per ciò che concerne solamente l'Europa Occidentale, rispetto al 1999; viceversa nel caso di segno negativo.

Sulla base di tale considerazioni, la tabella ci dice che l'incremento maggiore è stato fatto registrare dai liberali dell'ALDE con il 3,95%, dovuto principalmente all'ottima *performance* fatta registrare dai *Liberal Democrats* inglesi, dall'UDF francese, dalla Margherita in Italia; decisivo, infine, il superamento della clausola di sbarramento elettorale da parte dei tedeschi della FDP.

Il secondo maggior incremento è stato quello degli euroscettici di IND/DEM, dovuta essenzialmente all'ottimo risultato dell'UKIP inglese e, in misura minore, al contributo portato dai 4 membri della Lega Nord italiana.

Il terzo e ultimo segno positivo è quello del PSE, in leggera ascesa rispetto al 1999 con un incremento pari allo 0,9%: sostanzialmente, la resa del PSE può considerarsi più o meno costante, considerando l'alta percentuale complessiva di tale gruppo.

Il risultato del PSE, tuttavia, assume maggiore valore al cospetto di risultato negativo, abbastanza netto, ottenuto dal PPE in Europa Occidentale: -2,31% rispetto al 1999 che, comunque, era stato l'anno del trionfo per i popolari in Europa. Le ragioni del decremento sono individuabili nel non soddisfacente risultato ottenuto da Forza Italia e dall'UMP francese, oltre che, in parte, dal *Partido Popular* spagnolo.

Significativa anche la battuta d'arresto dell'UEN (-1,11%), spiegabile, tuttavia, con il fatto che parti politici potenzialmente aderenti a tale gruppo hanno preferito far parte del gruppo misto (vedi, ad esempio, il *Front Nazionale* di Le Pen, alcune liste post-fasciste italiane, la FPO di Jorge Haider); mentre di entità minore sono le perdite fatte registrare dai Verdi e dalla SUE/SVN.

In chiusura di paragrafo, occorre esplicitare il collegamento tra i due indicatori rilevanti contenuti nella tabella suesposta: la loro considerazione simultanea consente di fare delle considerazioni dinamiche sull'andamento delle forze politiche europee viste attraverso la lente di ingrandimento dei gruppi politici nel PE che di esse sono l'articolazione parlamentare.

Qualora, infatti, un gruppo politico presenti un segno positivo nel valore del primo indicatore, diff.'04(15)-'04(25), e un valore positivo nel secondo indicatore, diff.'04(15)-'99, com'è nel caso dei Verdi e della SUE/SVN, allora tale esito è interpretabile nei seguenti termini: i gruppi in questione si sono indeboliti in Europa Occidentale, come risulta dal confronto tra il 1999 e un ipotetico parlamento a 15 del 2004; essi, inoltre, hanno risentito anche dell'allargamento a Est dove, evidentemente le tradizioni politiche da essi rappresentate non erano ben radicate.

Invertendo i segni dei due indicatori (è il caso, in concreto, del gruppo IND/DEM), si possono fare esattamente le considerazioni opposte: si tratta di gruppi in ascesa, diciamo così, sia a Ovest che a Est.

Nel caso in cui, infine, i segni dei due indicatori siano identici, allora sulla consistenza del gruppo agiscono due effetti contrastanti, e bisogna considerare quale dei due prevalga sull'altro.

*1.2.4 (segue) Analisi dettagliata del flusso di parlamentari provenienti dai paesi nuovi membri*

Nel presente paragrafo, si passa ad esaminare più in dettaglio dove si sono posizionati i 162 parlamentari assegnati, in totale, ai 10 nuovi paesi membri dell'Unione Europea.

La tabella 1.9 contiene le percentuali di seggi di ogni singolo gruppo calcolate sul totale dei membri provenienti dai paesi nuovi entrati.

**Tabella 1.9 Percentuale di parlamentari dei paesi membri per gruppo politico**

Gruppo	seggi	perc.'04(10)	perc.'04(25)	diff.'04(10)-'04(25)
PSE	31	19,14%	27,56%	-8,42%
PPE	67	41,36%	36,56%	4,80%
ALDE	19	11,73%	11,87%	-0,14%
SUE/SVN	8	4,94%	5,59%	-0,65%
VERDI	1	0,62%	5,73%	-5,11%
UEN	13	8,02%	3,68%	4,34%
IND/DEM	11	6,79%	4,91%	1,88%
NI	8	4,94%	3,82%	1,12%

Fonte dati: [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

Scendendo nel dettaglio di ogni singolo gruppo, salta innanzitutto agli occhi il dato relativo al PSE che fa registrare una differenza tra la percentuale di seggi tra i parlamentari dei paesi nuovi membri e quella relativa al parlamento nel suo complesso pari a -8,42%, a ulteriore testimonianza di quanto detto nel paragrafo precedente relativamente alla debolezza della cultura politica socialista o socialdemocratica nei nuovi paesi membri. In

due paesi membri, addirittura, il PSE non è rappresentato (Cipro e Lettonia), mentre non risulta esservi paese dei Quindici che non ha espresso parlamentari appartenenti al gruppo socialista. I paesi che hanno espresso la delegazione socialista più numerosa sono l'Ungheria, con 9 membri, tutti provenienti dal *Magyar Szocialista Part*, e la Polonia, con 8 membri suddivisi tra tre diversi partiti nazionali.

A fronte della *debacle* socialista, i nuovi paesi membri hanno premiato, invece, il PPE con una percentuale superiore al 40% dei seggi loro spettanti e con un vantaggio sul PSE superiore al 20%: inoltre, tutti i nuovi 10 paesi hanno espresso almeno un rappresentante che ha aderito al gruppo popolare. Dal punto di vista delle delegazioni nazionali, si segnala il risultato della Polonia, che ha ben 17 membri aderenti al gruppo popolare, suddivisi tra il PORP e il PSL, quello della Repubblica Ceca, 14 membri tutti appartenenti al KDU-CSL, e quello dell'Ungheria, 13 membri suddivisi tra il FIDESZ e l'MDF.

I liberali, dal canto loro, fanno registrare ad Est un risultato sostanzialmente in linea con quello dell'Ovest, confermando, dunque, anche nei nuovi paesi membri il loro avanzamento rispetto alle legislature precedenti: da segnalare, in particolare, il risultato lituano che vede ben sette rappresentanti della repubblica baltica appartenenti all'ALDE. In totale sono sette su dieci i paesi nuovi membri che hanno espresso rappresentanti liberali.

In leggero calo (-0,65%) ad Est rispetto a Ovest i rappresentanti dell'estrema sinistra, del resto eletti in soli due paesi membri su dieci: si tratta di Repubblica Ceca (il KSCM, partito comunista ceco ha inviato ben 6 rappresentanti) e dei due rappresentanti ciprioti dell'AKEL.

Clamoroso, in negativo, il risultato dei Verdi, che fanno registrare un calo comparato pari al 5,11%: in verità, in questo caso, al di là del dato percentuale, è molto più significativo quello relativo all'unico membro eletto nei dieci nuovi paesi membri: si tratta di un rappresentante lettone del partito PCTVL. Ciò a testimonianza, evidentemente, di uno scarsissimo radicamento della cultura politica ambientalista ed ecologista nei nuovi paesi membri.

Clamoroso, invece, in positivo, il risultato ad Est dell'UEN che con ben 13 membri fa registrare un differenziale pari al 4,34% rispetto al dato del parlamento nel suo complesso: un successo, questo, dovuto principalmente al PiS polacco, con ben 7 membri, oltre che ai 4 rappresentanti lettoni e ai 2 lituani.

Buono, infine, anche il risultato degli euroscettici dell'IND/DEM, 11 membri totali con un saldo positivo pari all'1,88% rispetto alla percentuale fatta registrare per il parlamento nel suo complesso. In verità il risultato è quasi totalmente attribuibile all'LPR polacco, che ha totalizzato ben 10 degli 11 membri complessivi provenienti dai nuovi paesi membri, mentre l'altro rappresentante del gruppo è un esponente della Repubblica Ceca.

Nel complesso, quest'analisi più dettagliata del flusso di parlamentari provenienti dai dieci nuovi membri sembra inequivocabilmente l'idea, già espressa nel paragrafo precedente, secondo cui l'Europa orientale abbia contribuito a spostare a 'destra' l'equilibrio complessivo del Parlamento Europeo: ciò appare evidente se si considera la somma delle percentuali di seggi ottenuti da PPE, UEN e IND/DEM (56,17%).

Considerando il Parlamento Europeo nel suo complesso, tuttavia, si può considerare come il risultato dell'Est non abbia provocato uno

sconvolgimento degli equilibri politici del PPE: ma ciò è dovuto, banalmente, al ‘peso’ relativamente ridotto dei dieci nuovi membri sull’istituzione parlamentare, dal momento che ad essi spettava eleggere solo 162 membri su 732, e cioè una percentuale pari al 22,13%.

### **1.3 Istituzionalizzazione dei gruppi politici e ruolo delle federazioni transnazionali**

#### *1.3.1 Nascita e caratteristiche organizzative delle federazioni transnazionali*

L’analisi storica dell’istituzione parlamentare europea non può non evidenziare una conclusione sulla quale sembra esservi un sostanziale accordo tra gli studiosi che si sono occupati del sistema politico nell’ambito del processo di integrazione comunitaria: sicuramente la costituzione di gruppi politici nel Parlamento Europeo ha preceduto, e di gran lunga, la formazione di strutture partitiche transnazionali integranti i vari partiti nazionali aventi una comune o compatibile matrice ideologica.

Ciò è dimostrato, senza ombra di dubbio, dal fatto che “nel 1953, al tempo della prima riunione dell’Assemblea della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA), si formarono<sup>47</sup> i primi gruppi parlamentari

---

<sup>47</sup> S. Hix, *Parties at a European level and the legitimacy of EU socio-economic policy*, Journal of Common Market studies, 1995, vol. 33, n. 4, p. 545

transnazionali a livello europeo: ma, a dispetto delle aspettative, questi gruppi non diedero vita a ulteriori sviluppi”.<sup>48</sup>

E' stato, piuttosto, l'insieme delle riforme istituzionali avviate nell'ambito del processo di integrazione che sembra aver contribuito alla nascita delle federazioni partitiche transnazionali: in primo luogo, l'elezione diretta del Parlamento Europeo, avvenuta per la prima volta nel 1979; ma anche il riconoscimento del ruolo “dei partiti politici ad un livello europeo” quali elementi di rafforzamento dell'integrazione e strumenti di espressione della volontà dei cittadini europei, contenuto nel Trattato di Maastricht all'art. 138A; il ‘movimento’ tendenziale verso il riconoscimento di un ruolo più incisivo all'istituzione parlamentare nel suo complesso; e, infine, la definizione di uno status giuridico dei partiti politici europei e l'individuazione di fonti destinate al loro finanziamento. Sono tutte innovazioni, quelle elencate, che hanno spinto i *leaders* dei partiti nazionali ad adattarsi all'emergere di una nuova arena politica, quella europea appunto, creando gli strumenti opportuni per tentare di influenzare i processi decisionali.

Una prima conclusione, dunque, alla quale possiamo giungere è che, da un punto di vista strettamente temporale, l'esistenza dei gruppi politici ha preceduto l'esistenza delle federazioni transnazionali, contrariamente a quanto storicamente avvenuto nelle *politics* nazionali, laddove i partiti politici di massa sono nati inizialmente come organizzazioni extraparlamentari. In più, possiamo aggiungere, che lo sviluppo della federazione è stata la conseguenza di un complesso processo di riforme

---

<sup>48</sup> P. Delwit, E. Kulaçci, C. Van De Walle, *The European party federations. A political player in the making?*, in P. Delwit, E. Kulaçci, C. Van De Walle, *The Europarties. Organisation and Influence*, CEVIPOL, Bruxelles, 2001, p. 5

istituzionali che, incrementando il ruolo dell'UE nel suo complesso e del Parlamento in particolare, ha reso quasi necessario la predisposizione di questo strumento organizzativo per influire sui processi decisionali.

Ancora, si può affermare che le caratteristiche del sistema di *multi-level governance* esistente a livello europeo caratterizza anche la struttura delle federazioni transnazionali le quali, conseguentemente, operano quali “links between the various level”:<sup>49</sup> tant'è che le federazioni transnazionali sono essenzialmente costituite da partiti nazionali, tra i quali spesso figurano anche partiti a forte caratterizzazione regionale. Un'organizzazione, in altre parole ‘reticolare’: “in una visione minimalista, le federazioni sono concepite come luoghi di incontro; in una visione massimalista, esse sono concepibili come un'arena politica nell'ambito della quale si realizza il coordinamento politico tra *elites* che riconoscono reciprocamente il fatto di esser parte della stessa famiglia politica con una visione comune che deve influenzare le decisioni comunitarie”.<sup>50</sup>

Per quanto riguarda specificamente l'organizzazione, le federazioni transnazionali si compongono, generalmente, di un Congresso, che l'organo che riunisce i rappresentanti dei vari partiti nazionali e che detta la linea politica di lungo periodo; dei Consigli, che si riuniscono diverse volte all'anno cogliendo l'occasione per esprimersi e rilasciare dichiarazioni ufficiali su singole tematiche; di una segreteria generale, che è l'organo che assicura il lavoro quotidiano e la continuità di azione della federazione. Alcune di esse, inoltre, si sono dotate di un organo comprendente i vari

---

<sup>49</sup> P. Delwit, E. Kuhlaci, C. Van De Walle, *op. cit.*, p. 9

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.11

*leaders* dei partiti nazionali, come nel caso dei liberali, dei socialisti e dei popolari.<sup>51</sup>

Al di là della struttura organizzativa, comunque, è importante capire come, nel funzionamento concreto delle federazioni transnazionali, l'efficacia dell'attività di direzione politica cui esse attendono dipende da fattori quali:

- il numero di partiti compresi in ognuna di essa: in particolare, tanto esso è maggiore, tanto più difficoltosa sarà l'efficacia del coordinamento operato dalla federazione transnazionale;
- il grado di coesione ideologica all'interno di ogni federazione;
- la rilevanza relativa delle varie componenti nazionali: in particolare, l'esistenza di un solo partito nazionale dominante può essere un fattore che favorisce la coerenza delle decisioni del gruppo, così come la composizione della federazione da parte di partiti politici nazionali aventi un grado di rappresentatività simile e essendo ideologicamente compatti; l'esistenza, invece, di pochi partiti dominanti, ideologicamente divergenti, può comportare, invece, situazioni di conflitto e di paralisi all'interno della federazione transnazionale.

### *1.3.2 Riconoscimento e status dei partiti politici europei*

La questione del riconoscimento dei partiti politici operanti a livello europeo non soltanto una questione teorica: esso, infatti, avrebbe delle conseguenze pratiche molto rilevanti. Da un lato, dal punto di vista del presente lavoro, il riconoscimento, e la correlativa definizione di uno *status* con delle regole

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.12

per il finanziamento pubblico delle federazioni, contribuisce al definitivo consolidamento dei gruppi politici espressivi, appunto, sul piano parlamentare, proprio delle corrispondenti federazioni transnazionali. Dall'altro, a un livello più concreto, il riconoscimento favorisce l'azione, sul piano effettuale, dei partiti politici a livello europeo: in caso di mancato riconoscimento, infatti, "c'è un ovvio svantaggio, con ripercussioni pratiche: [non avendo personalità giuridica] essi non possono impiegare direttamente del personale, ricorrere alla Corte o essere soggetti di giudizio, stipulare contratti, ricevere finanziamenti, acquistare diritti di proprietà, semplicemente in quanto non esistenti(...) i *leaders* potrebbero essere perseguiti nei loro uffici(...) Per questa ragione molto spesso essi agiscono in nome del gruppo parlamentare o di un partito nazionale: e ciò non contribuisce alla flessibilità d'azione della quale questi partiti hanno bisogno".<sup>52</sup>

Una svolta, dal punto di vista del riconoscimento degli 'europartiti', si è avuta con il Trattato di Nizza che, all'art. 191, ha provveduto alla predisposizione di una base legale per l'adozione di una regolamentazione del riconoscimento e di finanziamento dei partiti operanti a livello europeo: la procedura prevede una decisione del Consiglio da adottarsi a maggioranza qualificata.

Per l'articolo 191 del trattato CE "i partiti politici a livello europeo sono un'importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". L'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, nel garantire la libertà di associazione,

---

<sup>52</sup> C. Dorget, *Recognition and status of European parties*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, p. 84

segnatamente in campo politico, sindacale e civico, afferma inoltre che " i partiti politici a livello dell'unione contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione".

Nonostante queste solenni affermazioni, "i partiti politici europei sono stati sino ad oggi poco più che delle emanazioni dei gruppi parlamentari costituiti in seno al parlamento europeo. Da queste entità essi dipendono in gran parte funzionalmente e anche finanziariamente. La loro funzionalità è infatti assicurata dal personale messo a disposizione dai gruppi e dalle sovvenzioni da questi girate dai finanziamenti percepiti dai gruppi a carico del bilancio del parlamento europeo".<sup>53</sup>

La svolta successiva è stata quella dell'approvazione del regolamento a maggioranza qualificata, entrato in vigore nel 2004, che stabilisce le condizioni per accedere al riconoscimento, condizione fondamentale per accedere ai finanziamenti direttamente a carico del bilancio UE. Tali condizioni sono le seguenti:

- possesso della personalità giuridica nello Stato membro in cui il partito ha la sede;
- il partito deve essere rappresentato da membri eletti al Parlamento Europeo o in assemblee legislative a livello nazionale o regionale in almeno un quarto degli stati membri; in alternativa, il partito per essere riconosciuto deve aver ottenuto un consenso pari ad almeno il 3% dei suffragi in un quarto degli Stati membri;
- il partito deve rispettare i principi dell'Unione Europea;

---

<sup>53</sup> G. Rizzoni, *Demos europeo partiti politici*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

- esso deve aver partecipato alle elezioni europee o, almeno, averne espresso l'intenzione.

Lo statuto summenzionato determina anche le condizioni necessarie per poter accedere al finanziamento europeo, nella misura totale di 8,4 milioni di euro annui: pubblicazione delle spese e dei redditi annuali, dichiarazione delle fonti di finanziamento e divieto di accettare determinati doni. I fondi comunitari, inoltre, devono essere per coprire le spese legate al programma politico e non possono servire, in nessun caso, al finanziamento dei partiti politici nazionali.<sup>54</sup>

Nelle more dell'applicazione di tale normativa, appare evidente come da essa possano discendere degli effetti positivi sulle concrete possibilità di azione dei partiti politici a livello europeo. Dal punto di vista del presente lavoro, si può prevedere, in linea di prima approssimazione, come il rafforzamento della capacità di azione delle federazioni transnazionali comporterà un ulteriore effetto di istituzionalizzazione dei partiti politici a livello europeo. Ciò, a sua volta, potrebbe avere degli effetti di stabilizzazione sul sistema politico europeo: in particolare, per ciò che concerne i gruppi parlamentari, ci si può aspettare un rafforzamento della tendenza alla continuità e stabilità dei gruppi politici nel Parlamento Europeo, già riscontrata, come si è visto nei paragrafi precedenti, analizzando l'articolazione per gruppi politici del PE nelle ultime legislature.

---

<sup>54</sup> Le notizie relative allo statuto dei partiti politici europei sono state tratte dal sito [www.europa.eu.int/scadplus/glossary/eu\\_parties\\_status\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/eu_parties_status_it.htm)

### 1.3.3 Le principali federazioni transnazionali esistenti

Nel presente paragrafo si dà brevemente conto della nascita e degli sviluppi organizzativi delle principali federazioni transnazionali esistenti: come si è detto, alcune di esse hanno cominciato a svilupparsi nel corso degli anni '70, mentre altre hanno origini più recenti.

L'attuale Partito del Socialismo Europeo (PSE) trova la sua origine nella *Union of Socialist Parties of the European Community* (USPEC) o *Confederation of the Socialist Parties* (CSP) fondata nel 1974 come sviluppo dell'originario *Liason Bureau*. Tuttavia, successivamente alla istituzione dell'USPEC/CPS, subentrò un periodo di crisi nella cooperazione tra i partiti socialisti europei dovuta a diversi fattori, tra cui l'inclusione nella federazione di membri nazionali euroscettici danesi, inglesi e irlandesi, allo slittamento a sinistra della componente francese, al declino elettorale di molti partiti socialisti: cosicché, per tutti gli anni '70 e '80, si può parlare di una federazione socialista come di un "corpo politico profondamente diviso e con un impegno europeista piuttosto incerto".<sup>55</sup>

La creazione del *Party of European Socialists* (PES) nel novembre del 1992, su iniziativa del gruppo socialista al Parlamento Europeo, segna l'avvio di una nuova fase nella cooperazione europea tra partiti socialisti: l'obiettivo dichiarato dei promotori della nuova organizzazione era quello di preconstituire "uno strumento politico in grado di consentire ai socialisti di

---

<sup>55</sup> G. Moschonas, *The party of European Socialists: The difficult "construction" of a European player*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, p. 113

esercitare un'influenza decisiva nel processo di integrazione europea", attraverso la costruzione di un vero e proprio partito.<sup>56</sup>

Il bilancio complessivo della vicenda politico-organizzativo del PES sembra essere positivo: "Esso oggi è più di una struttura di cooperazione e di collegamento, più di una tavola rotonda. Il PES si è posto ed è stato gradualmente riconosciuto come un indiscutibile centro organizzativo per la cooperazione tra partiti socialisti a livello europeo, facendosi portatore di nuove dinamiche nel processo di integrazione regionale socialista".<sup>57</sup> Alla luce di questi sviluppi, si può affermare che il PES oggi è il partito più coeso nel panorama europeo, anche sulla base della considerazione che il PPE, l'altro partito europeo elettoralmente predominante, ha adottato una strategia della 'prevalenza numerica', sacrificando, almeno in parte, il livello di coesione al suo interno, com'è emerso anche nei precedenti paragrafi.

Permangono, tuttavia, nell'ambito del PES, dei fattori di debolezza strutturale, rintracciabili principalmente in carenze organizzative: il Segretariato, da un lato, continua a dipendere dai finanziamenti del gruppo socialista al Parlamento Europeo; d'altra parte, il *Bureau*, che dovrebbe essere l'organo di conduzione politica quotidiana del PES, incaricato di attuare le linee-guida stabilite dal Congresso, non riesce a svolgere appieno questo suo ruolo istituzionale, dedicandosi principalmente ad una gestione amministrativa quotidiana più che ad un reale ruolo di coordinamento politico. Derivano da queste debolezze strutturali una scarsa capacità del PSE di esercitare un certo grado di influenza sul gruppo parlamentare, da un

---

<sup>56</sup> G. Spitaels, *Report on Union activity, 1990-92*, The Hague

<sup>57</sup> G. Moschonas, *op.cit.*, p.114

lato, e sui singoli partiti nazionali, dall'altro, con buona pace dell'obiettivo di costituire una sorta di 'forum permanente' per l'attivismo socialista.<sup>58</sup>

Differentemente da quanto visto per il PSE, in ambito cristiano-democratico non esisteva una lunga, precedente tradizione di cooperazione tra i partiti europei commisurabile a quella realizzata dai socialisti attraverso l'Internazionale.<sup>59</sup>

Sulla base di alcuni tentativi precedenti di cooperazione, la strada verso l'attuale PPE si aprì a seguito della conferenza di Taormina nel dicembre del 1965, che diede vita a un'organizzazione più strutturata, la *European Union of Christian Democrats* (EUCD), dal 1971 *European Christian Democrat Union* (ECDU), sotto la spinta dei democratici cristiani italiani: tale organizzazione raccoglieva originariamente 14 partiti europei, con l'assenza pesante, però, dei francesi. Nello stesso anno 1971 fu creato, con riferimento specifico all'attività in ambito comunitario, un Comitato Politico dei partiti cristiano-democratici nelle Comunità Europee: dalla proposta di tale Comitato nacque, nel luglio del 1976, il Partito Popolare Europeo, che raccoglieva inizialmente 12 partiti nazionali, tra cui l'unico di tradizione non propriamente democratico-cristiana era il *Fine Gael* irlandese. Tale federazione nasceva con un'ispirazione fortemente europeistica, dal momento che l'obiettivo della creazione degli "Stati Uniti di Europa" veniva esplicitamente proclamato.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 115 e sgg.

<sup>59</sup> Per i vari tentativi di cooperazione tra le forze cristiano-democratiche realizzati prima della fondazione del PPE, vedi P. Delwit, *The European People's Party: stages and analysis of a transformation*, in P. Delwit, E. Kuhlaci, C. Van De Walle, *op.cit.*, pp. 135-9

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 140

E' importante specificare, alla luce della successiva evoluzione in termini di membri federati, come il PPE nacque in un clima di acceso scontro tra chi, come i partiti belga, italiano e olandese, sosteneva la necessità di un riferimento alla tradizione democratico-cristiana nel nome del partito, e chi, come la CDU-CSU tedesca, lo riteneva inopportuno alla luce dell'integrazione in ambito comunitario di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, paesi nei quali non esistevano partiti della stessa tradizione politica: lo scontro, in altre parole, era tra chi, anche alla luce di successivi eventuali allargamenti, voleva creare una federazione aperta anche nei confronti di partiti non propriamente democratico-cristiani ma, più in generale, conservatori, e chi, invece, sosteneva l' "esclusività" della federazione. In prima battuta, prevalse l'orientamento che era anche della Democrazia Cristiana italiana, tant'è che il nome completo della federazione fu quello di "Partito Popolare Europeo - Federazione dei partiti democratico-cristiani della Comunità Europea": correlativamente, l'atteggiamento nei confronti dei partiti conservatori fu di netta chiusura.

La CDU-CSU tedesca non si rassegnò a tale conclusione e diede vita ad un'organizzazione parallela, la *European Democratic Union* (EDU), che aveva tra le sue forze promotrici, accanto al partito tedesco, i conservatori britannici: ciò per realizzare quella cooperazione che, nell'ambito del PPE, venne inizialmente esclusa.

Tale situazione era destinata a cambiare nel corso degli anni '80 quando una prima eccezione fu ammessa con l'inclusione del partito greco della *New Greek Democracy* nel 1983. La svolta vera e propria, però, avvenne all'inizio degli anni '90: nel 1991 la Conferenza dei capi di partito e di governo del PPE annunciò una strategia di più stretta cooperazione con quei

partiti, pur non democratico-cristiani, aventi un disegno sociale comparabile e gli stessi obiettivi riguardo al processo di integrazione europea.<sup>61</sup> La conseguenza di tale evoluzione fu, nel corso degli anni Novanta, l'adesione dei popolari spagnoli, dei conservatori inglesi e danesi<sup>62</sup> e, infine, quella dei gollisti francesi e di Forza Italia.

A seguito di tale scelta strategica operata dal PPE, nel 1999 si è verificata la 'separazione' tra le due organizzazioni, fino a quel momento parallele, della Federazione e dell'EUCD: esse, da allora, non hanno più lo stesso Presidente e lo stesso Segretario Generale, mentre vi è stata anche una separazione 'fisica' degli uffici delle due organizzazioni.<sup>63</sup>

Parallelamente, si è verificato un avvicinamento tra il PPE e l'EDU, vista la svolta verso il *consensus* operata dai popolari attraverso la politica di allargamento perseguita nei confronti di partiti non propriamente democratico-cristiani: ciò può essere facilmente rilevato attraverso un confronto tra i partiti membri delle due organizzazioni.<sup>64</sup>

Le prime tracce dell'attuale federazione che prende il nome di *European Liberal, Democrat and Reform Party* (ELDR) possono essere rinvenute nel movimento *Liberal International* (LI), composto principalmente da partiti europei, che, nel corso degli anni '60, cominciò a promuovere l'elezione diretta del Parlamento Europeo e una più stretta collaborazione tra i partiti

---

<sup>61</sup> Résolution adoptée par la Conférence des chefs de gouvernement et de parti du PPE à Bruxelles, le 13 avril 1991, *PPE Bulletin*, juin 1991, n° 2, p. 3.

<sup>62</sup> Per il dibattito e i forti contrasti suscitati, in particolare, dalla prospettiva di adesione dei conservatori inglesi, si veda P. Delwit, *op.cit.*, p. 144-6

<sup>63</sup> *Ibidem*, p.148

<sup>64</sup> Vedi le tabelle in P. Delwit, *op.cit.*, pp. 149-50

liberali dei paesi comunitari: conseguentemente, il congresso di LI del 1972 deliberò la costituzione di un'organizzazione permanente dei partiti liberali europei.<sup>65</sup>

La federazione nacque con un dilemma originario, che poi avrebbe caratterizzato tutta la storia successiva: se, cioè, in essa dovevano essere inclusi solo partiti liberali *stricto sensu* o se, invece, essa doveva caratterizzarsi per l'apertura anche a forze posizionate più a destra nella geografia politica europea: nel marzo del 1976, nel corso del vertice di Stoccarda, l'aggiunta della parola 'democratica' al nome originario della federazione sembrò proprio far prevalere questa seconda visione, aprendo a numerosi partiti europei che facevano fatica a riconoscersi nella parola 'liberale'. Ciò implicò una 'svolta' a destra della federazione, cosa che causò la non adesione iniziale da parte di cinque dei 14 partiti invitati, tra cui i liberali francesi dell'MRG e i *Liberal Democrats* britannici.<sup>66</sup>

Nel Congresso del 1986, il nome della federazione fu cambiato da *Alliance of Liberals and Democrats of Europe* (ALDE) in *Federation of European Liberal, Democrat and Reform parties* (FELDR), anche a seguito dell'adesione all'organizzazione del partito portoghese del PSD (impropriamente, partito socialdemocratico) che rese necessaria una più marcata caratterizzazione riformista della federazione stessa: il successivo abbandono della federazione da parte del PSD, che decise di affiliarsi al

---

<sup>65</sup> C. Sandstrom, *The European Liberal, Democrat and Reform Party. From cooperation to integration*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op. cit.*, pp. 161-2

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 162

PPE, non portò tuttavia ad una nuova revisione del nome del gruppo, nonostante una proposta in tal senso al Congresso del 1997.<sup>67</sup>

Nel 1993, sotto la spinta del riconoscimento del ruolo dei partiti al livello europeo da parte del Trattato di Maastricht, i liberali operarono la trasformazione da federazione di partiti in partito vero e proprio: da un punto di vista semantico, ciò fu evidente dalla scomparsa del termine *Federation* dal nome del partito, che così divenne *European, Liberal, Democrat and Reform party* (ELDR).<sup>68</sup>

Inizialmente, tuttavia, tale ultima trasformazione sembrò essere esclusivamente semantica, nel senso che non si verificò nessuno spostamento di poteri decisionali dai partiti nazionali al partito europeo; tuttavia, negli anni successivi il partito ha posto in essere cambiamenti organizzativi che hanno incrementato il livello di cooperazione e, conseguentemente, l'istituzionalizzazione del partito.<sup>69</sup>

Accanto al Congresso, infatti, da un lato il Comitato Esecutivo dell'ELDR è stato rimpiazzato da un Consiglio eletto direttamente dal Congresso stesso; mentre, dall'altro, è stato creato un nuovo organo, il *Bureau*, con funzioni di tipo esecutivo e volto all'attività quotidiana. Da segnalare, inoltre, come lo stesso Congresso del 1993 che decise la trasformazione della federazione in partito, gettò le basi per la creazione di un'ulteriore istanza di cooperazione al vertice attraverso l'istituzionalizzazione degli incontri tra i *leaders* dei partiti membri della ELDR, avvenuta nel 1995. Ciononostante, si può dire che tuttora la ELDR non sia un partito sopranazionale in senso proprio,

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 163

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 167

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 167

composto da sezioni locali, ma che abbia, piuttosto, caratteristiche internazionali, in quanto rimane, comunque, un'entità fatta essenzialmente da partiti nazionali, come dimostra anche il fatto che, accanto al contributo proveniente dal corrispondente gruppo parlamentare, i mezzi finanziari della ELDR provengano principalmente dai partiti nazionali, in proporzione ai delegati che ognuno di essi invia al Congresso.<sup>70</sup>

In definitiva, si può dire che, anche nel caso della ELDR, la dipendenza dai partiti nazionali, da un lato, e dal gruppo parlamentare, che anche in questo caso ha preceduto la costituzione della federazione, dall'altro, fanno sì che più di un partito vero e proprio debba parlarsi di un'istanza di cooperazione tra partiti nazionali e con i membri eletti al Parlamento Europeo; le riforme che hanno accompagnato la trasformazione in partito della federazione, tuttavia, mostrano un crescente livello di cooperazione all'interno della ELDR che fa pensare ad una fase di passaggio verso una completa integrazione dei partiti nazionali in una struttura sovranazionale.<sup>71</sup>

Per quanto riguarda lo sviluppo di un'organizzazione politica ambientalista a livello europeo, occorre innanzitutto dire che, diversamente dalla maggior parte dei partiti europei, i verdi non hanno potuto contare né sull'appoggio di una preesistente tradizione di cooperazione europea e internazionale, né sulla preesistenza di un gruppo parlamentare prima dell'elezione diretta del Parlamento Europeo avvenuta nel 1979: anzi, i tentativi di creare un'organizzazione che comprendesse i partiti verdi fallì

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 171-2

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 174 e ssgg.

fino al 1984, soprattutto per la scarsa strutturazione dei partiti membri e per i conflitti identitari che attraversano il movimento ecologista.<sup>72</sup>

Solo nel corso della campagna elettorale per le elezioni europee del 1984 nove partiti organizzarono un Coordinamento Europeo dei Partiti Verdi, aderendo ad un programma comune e dichiarando esplicitamente una volontà di collaborazione: bisognerà attendere un altro anno per la definizione di uno statuto vero e proprio con norme e regole per la *membership* e per la definizione degli organi dell'organizzazione, un'Assemblea Generale che era il vero e proprio organo decisionale nel quale vigeva la regola dell'unanimità e un Segretariato Generale per l'attività esecutiva quotidiana. Il funzionamento del coordinamento, tuttavia, fu paralizzato dalle frizioni interne fino al 1989.<sup>73</sup>

Il successo elettorale del 1989, con l'elezioni di ben 30 europarlamentari verdi, spinse alla costituzione di uno specifico gruppo nell'assemblea di Strasburgo e fu salutare anche per il Coordinamento che ritrovò una certa coerenza ideologica interna, cosa che si tradusse nell'adozione, da parte dei 17 partiti membri, di una serie di dichiarazioni programmatiche comuni sui principali problemi politici in ambito comunitario.

L'aumento del numero dei membri all'inizio degli anni '90 e i passi avanti fatti segnare dal processo di integrazione portarono all'adozione di un nuovo statuto nel 1993 che definì una struttura organizzativa più complessa e maggiormente integrata: al congresso Helsinki nacque, infatti, la *European Federation of Green Parties* (EFGP), il cui statuto definiva gli obiettivi

---

<sup>72</sup> C. Van De Walle, *The European Federation of Green Parties: rather a European than an ecologist organisation?*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, pp. 187-8

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 188

della federazione, gli organi e il loro funzionamento, oltre che le regole per l'affiliazione dei partiti nazionali. A differenza degli statuti di altre federazioni, quello dell'EFGP non contiene riferimenti diretti alle elezioni europee e al contesto dell'Unione: tale scelta è il frutto della volontà dei partiti verdi di non limitare la loro azione all'ambito UE ma di guardare, piuttosto, a una politica riferita a un contesto europeo più ampio e applicabile su scala planetaria.

Col nuovo statuto, anche la struttura organizzativa diventa più complessa, comprendendo 5 organi: il Congresso, il Consiglio, il Comitato (simile al *Bureau* delle altre federazioni), il Comitato di Mediazione e il Gruppo di Monitoraggio Finanziario.<sup>74</sup>

Da segnalare, infine, dal punto di vista delle regole per la *membership*, che lo statuto della EFGP, a differenza delle altre federazioni, non opera alcuna differenza, nel definire il potere decisionale dei partiti affiliati, mediante la distinzione tra partiti di paesi appartenenti o non all'UE, e a seconda delle singole questioni trattate.

In definitiva, si può dire che la EFGP si caratterizza per un minore grado di integrazione rispetto alle altre federazioni, connotandosi per un più marcato profilo movimentista, come dimostra l'assenza di istanze decisorie realmente sovranazionali e l'assenza di un'istituzione comprendente i capi dei vari partiti nazionali, al contrario sempre presente nelle varie federazioni: ciò è dovuto, da un lato, dall'assenza di un'originaria organizzazione di cooperazione internazionale, dall'altro, al differente grado di rilevanza interna dei vari partiti affiliati.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 190-1

L'ultima organizzazione, in ordine di tempo, ad essere stata fondata tra quelle riconducibili alla figura delle federazioni transnazionali di partiti europei, alle quali corrisponde, simmetricamente, un gruppo politico in seno al Parlamento Europeo, è quella della *European United Left/Green Nordic Left* (EUL/NGL), la cui costituzione è avvenuta a Roma l'8 e il 9 maggio 2004, con l'adozione dello statuto e della nuova organizzazione.

Si tratta, evidentemente, della creazione di un organismo che vuole essere il 'braccio partitico' del gruppo politico che è nato come raggruppamento dei partiti comunisti europei agli albori del Parlamento Europeo eletto a suffragio diretto, passato attraverso la scissione tra Sinistra Unita Europea e Sinistra Unitaria Europea nel 1989 e che, a partire dalla quarta legislatura, ha assunto il nome definitivo di Gruppo Confederale della Sinistra Unita Europea/Sinistra Verde Nordica.

Molto significativo appare l'articolo 1 dello Statuto che definisce il Partito della Sinistra Europea "un'associazione flessibile e decentrata di partiti e organizzazioni politiche europee di sinistra, indipendenti e sovrane, che opera sulla base del consenso": appare evidente, da questa definizione, il carattere di mero coordinamento della struttura e la scarsa spinta integrazionista, confermata dalla previsione dell'unanimità quale regola decisionale prevalente.

Tale prima impressione è confermata dal fatto che, accanto all'istanza congressuale, tipica anche delle altre federazioni, l'organo più importante risulta essere il Consiglio dei Presidenti, regolato dall'articolo 14 dello Statuto, composto dai presidenti e dai vicepresidenti di ogni partito membro.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 200-1

Le funzioni di tale organo sono definite dall'articolo successivo, secondo cui il Consiglio dei Presidenti ha il diritto di iniziativa e di obiezione nelle questioni politiche più rilevanti, adotta risoluzioni e raccomandazioni che vengono trasferite al Congresso, decide in merito alle richieste di adesione alla Sinistra Europea: in altre parole le competenze attribuite ad un organo di consultazione tra le varie *leaderships* nazionali, esplicitamente, possono travalicare la stessa istanza congressuale, a dimostrazione del carattere 'interpartitico' dell'organismo creato. Anche il successivo articolo 19 sembra coerente con quanto messo in luce fino ad ora, dal momento che statuisce che il Presidente della SE è eletto dal Congresso e, tuttavia, "spetta al Consiglio dei Presidenti presentare un candidato fino e compreso il successivo congresso", specificando altresì che la candidatura deve rispettare un principio di rotazione: appare difficile, infatti, che il candidato espresso dai *leaders* di partito possa essere sconfessato dall'istanza congressuale.

Concludendo l'analisi dello Statuto della SE, occorre specificare come il carattere marcatamente 'interpartitico' di tale organizzazione può essere dovuto anche e soprattutto alla sua recentissima costituzione: le strutture di cooperazione, infatti, come si è visto anche nel caso delle altre federazioni esaminate, sono destinate a progredire progressivamente accentuando nel tempo le caratteristiche 'sovranazionali' e dando vita a un fenomeno di integrazione, più che di semplice cooperazione, tra partiti politici nazionali.

A seguito della creazione di questa nuova struttura federativa, salgono dunque a cinque i gruppi politici del PE per i quali esiste una corrispondente organizzazione politica 'altra' rispetto al gruppo stesso: gli unici due gruppi

per i quali ciò ancora non accade sono quelli dell'Unione Europea delle Nazioni (UEN) e quello di Indipendenza e Democrazia (IND/DEM).

La tendenza verso la creazione di organizzazioni politiche esterne ai gruppi parlamentari è un fenomeno che può senz'altro contribuire alla istituzionalizzazione del Parlamento Europeo nel suo complesso ed al suo articolarsi per dinamiche di tipo 'maggioranza/opposizione', a rendere più strutturati i comportamenti dei gruppi politici in esso presenti, più prevedibili e disciplinati i comportamenti dei singoli membri appartenenti ad ogni gruppo: in questo senso, il fenomeno che si è cercato di ricostruire per sommi capi nel presente paragrafo è senz'altro da valutare positivamente. Ciò perché, pur con tutti i limiti di tali organizzazioni, che si è cercato di mettere in luce, la loro presenza è funzionale alla creazione di una dimensione politica realmente europea, percepibile dai cittadini dell'Unione.

#### *1.3.4 Le prospettive delle federazioni transnazionali*

La creazione di federazioni transnazionali era stata vista, alla vigilia della prima elezione diretta del PE, come un evento molto importante per lo sviluppo democratico comunitario attraverso la crescita di un sistema politico proprio della dimensione europea. Tali aspettative non sembrano essere state soddisfatte: "le federazioni transnazionali sembrano essere istituzioni molto deboli se esaminate dal punto di vista dell'accesso ai

*media*, della *membership*, degli *staff* di cui si servono, delle risorse finanziarie e anche della loro organizzazione interna”.<sup>76</sup>

Alcune recenti ricerche dimostrano come, sebbene in aumento, i fondi e gli apparati burocratici impiegati dalle federazioni transnazionali rimangono ad un livello piuttosto basso, specie in comparazione con le medesime risorse impiegate dai partiti nazionali: soprattutto per ciò che concerne le risorse finanziarie, le federazioni transnazionali rimangono dipendenti dai contributi provenienti dai partiti nazionali.<sup>77</sup>

Sicuramente, tra le cinque federazioni esistenti, il PSE è quella più avanzata sulla strada dell'integrazione: anzi, esso costituisce “un esempio di riuscito adattamento di un partito nazionale al contesto europeo”.<sup>78</sup> Secondo Ladrech,<sup>79</sup> il PSE è “un'entità che è funzionale agli interessi dei *leaders* di partito nazionali concentrando la sua attenzione sul livello sovranazionale” e, dunque, non può essere considerato come una riproduzione a livello europeo delle funzioni di un partito nazionale. In altre parole, ciò che per altri rappresenta un punto di debolezza, cioè uno scarso livello di sovranazionalità nelle decisioni e una debole struttura organizzativa, in questa visione diviene il segreto del successo di tale federazione.

Altri autori ritengono, d'altra parte, che il PSE eserciti la sua influenza soprattutto attraverso la conferenza dei *leaders* nazionali, piuttosto che come

---

<sup>76</sup> L. Bardi, *European party federations' perspectives*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, p. 313

<sup>77</sup> S. Hix, *Parties at a European level*, in P. Webb, I. Holliday, D. Farrell, *Political parties in democratic societies*, Oxford University Press, 2001

<sup>78</sup> L. Bardi, *op.cit.*, p. 314

<sup>79</sup> R. Ladrech, *Social democracy and the challenge of European Union*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 2000

istituzione in sé capace di incidere nel processo di *agenda setting* nell'ambito dell'Unione Europea.<sup>80</sup>

Conclusioni analoghe possono essere tratte anche relativamente al PPE, con la differenza però che, nel caso dei popolari, vi è l'ulteriore problema della loro disomogeneità ideologica: rimane, quindi, prevalente la natura di sede per il raggiungimento di accordi tra partiti nazionali e la funzione 'legittimante' sul piano nazionale esercitata dalla prese di posizione del PPE.<sup>81</sup>

Per quanto riguarda la EFGP, occorre dire che vi sono giudizi abbastanza concordanti su di essa: da un lato, vi è chi, come Thomas Dietz, che ritiene che la federazione abbia alcuni tratti che la avvicinano al paradigma della sopranazionalità, nonostante un'organizzazione piuttosto debole nell'influenzare le tematiche prevalenti all'interno del dibattito UE, caratteristica dovuta alla preferenza 'antiburocratica' e all'approccio movimentista e decentralizzato proprio di questa cultura politica.<sup>82</sup>

Dall'altro, Cedric Van De Walle, ritiene la federazione verde come un esempio ben riuscito di *grass roots democracy*, capace di collegare la società civile con le istituzioni europee.<sup>83</sup>

Per quanto riguarda la ELDR, la federazione liberale "sembra aver fatto dei sostanziali, anche se non definitivi, progressi organizzativi, anche se è comunque alle prese con imminenti nodi da sciogliere".<sup>84</sup> Principalmente, si

---

<sup>80</sup> P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, p. 314

<sup>81</sup> *Ibidem*, p.314

<sup>82</sup> T. Dietz, *Similar but different? The European Greens compared to other transnational federations in Europe*, in "Party Politics", Vol. 6, n. 2, 2000, pp. 199-210

<sup>83</sup> P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, p. 315

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 316

tratta della mancanza di coesione interna e dalla scarsa rilevanza, sul piano nazionale, di molte delle componenti della federazione. Si tratta, in altre parole, come nel caso del PPE, di trovare il giusto compromesso tra un certo grado di pluralismo ideologico interno e la costruzione di un'identità coesa e realmente condivisa a livello europeo.

Nulla, infine, può ancora dirsi relativamente alla federazione della *European United Left*, data la sua recentissima costituzione: si rimanda a quanto già detto, in sede di analisi dello statuto, nel paragrafo precedente relativamente alla forte caratterizzazione interpartitica con cui tale federazione sembra essere nata.

In conclusione, si può dire che lo sviluppo dei partiti europei è stato limitato dai vincoli del contesto istituzionale in cui esso è avvenuto che, nonostante incentivi e riconoscimenti degli europartiti, non ha consentito quel salto di qualità necessario affinché essi possano soddisfare quella 'domanda di democrazia' che pure da più parti si avverte come necessaria nell'ambito dell'Unione Europea. Appare ancora predominante il ruolo dei partiti nazionali rispetto a quello delle federazioni, mentre sarebbe auspicabile un modello di rapporti tra i due livelli modellato sulla base del principio di sussidiarietà: ma sarebbe necessaria l'accettazione, da parte dei *leaders* di partito nazionali, di un tale situazione e un'azione politica coerente con tale modello di rapporti.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 320



## **CAPITOLO II**

### **PARTITI E GRUPPI POLITICI NELL'ORDINAMENTO**

#### **GIURIDICO COMUNITARIO**

##### **2.1 I gruppi politici nel Regolamento del Parlamento Europeo (RPE)**

###### *La fonte regolamentare in generale*

L'articolo 199 del Trattato CE stabilisce che “il Parlamento Europeo stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono”, specificando al secondo comma che “gli atti del Parlamento europeo sono pubblicati conformemente alle condizioni previste da detto regolamento”, individuando, quindi, questa norma, uno dei contenuti necessari del regolamento stesso.

L'art. 199 del TCE, tuttavia, non è l'unica disposizione del Titolo I, Capo 1, Sezione 1 (cioè la sezione, tra quelle del Capo 1 dedicato alle istituzioni) che cita espressamente la fonte Regolamento: l'art. 197, infatti, stabilisce

che “il Consiglio è udito dal Parlamento Europeo, secondo le modalità che esso stesso definisce *nel suo regolamento interno*”, mentre il successivo comma 2 dell’art. 198 dispone che “il regolamento interno fissa il numero legale”.

Da tale complessivo disposto normativo si deduce, innanzitutto, un riconoscimento della fonte regolamentare, tant’è che è prescritto anche il *quorum* necessario per l’adozione del regolamento stesso; è individuato, inoltre, espressamente, un contenuto necessario del regolamento stesso. Ciò non vuol dire che, com’è normale per tutte le istituzioni parlamentari, che il regolamento interno non sia libero disciplinare l’intero spettro della propria attività tipica che scaturisce dalle funzioni e dai poteri che all’istituzione rappresentativa sono assegnati dagli artt. 189-201 del TCE: ovviamente, la fonte regolamentare si occupa di tutte le altre attività e funzioni parlamentari. Per cui al fatto che alcuni contenuti siano espressamente attribuiti al Regolamento del Parlamento Europeo, mentre altri siano considerati implicitamente ad esso pertinenti, non è opportuno attribuire una rilevanza decisiva ai fini della distinzione tra diversi ‘tipi’ di contenuti all’interno della fonte regolamentare.

#### *Riconoscimento dei gruppi politici (artt. 29-32)*

Nell’attuale versione adottata nel settembre del 2005, il Regolamento del Parlamento Europeo (RPE) dedica un apposito capitolo 4 ai gruppi politici, prevedendo, innanzitutto, all’art. 29 che “i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche”. Tale disposizione è interpretata, nella

prassi parlamentare, nel senso di escludere qualsiasi potere di valutazione, da parte del Parlamento nel suo complesso, dell'effettività affinità tra i membri di un determinato gruppo, a meno che non siano gli stessi appartenenti a mettere in discussione detta affinità.

Il successivo comma 2 dell'articolo 29 del RPE prevede i requisiti per la valida costituzione di un gruppo politico, modificati da ultimo a seguito dell'allargamento dell'Unione a 25 paesi membri: il requisito è duplice, essendo prescritto un numero minimo di 19 deputati che siano, però, provenienti da almeno un quinto degli Stati membri. Tale percentuale sembra aver messo fine alla questione del numero dei paesi membri di provenienza per la valida costituzione di un gruppo, fissando una norma plausibile anche a seguito di ulteriori eventuali allargamenti dell'UE.

Il comma 3 prevede una norma secondo cui, in analogia con quanto avviene nei parlamenti nazionali, ogni deputato può appartenere ad un solo gruppo politico: essendo ciò conseguenza del fatto stesso che l'appartenenza ad un gruppo è questione di 'affinità politica', così come espressamente dichiarato dal Regolamento stesso.

Il comma 5 dell'art. 29 del RPE segnano, invece, una netta differenza con quanto avviene, in materia di gruppi politici, per esempio nei regolamenti parlamentari italiani. Dopo aver attribuito, al comma 4, al Presidente del Parlamento il potere di dichiarare la costituzione di un gruppo politico, tale norma afferma che "la dichiarazione è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea": appare in questa disposizione quasi riconoscimento di *status* ai gruppi parlamentari, non solo nell'ordinamento parlamentare, ma anche al di fuori di esso, come testimoniato dalla pubblicazione sulla fonte di cognizione privilegiata degli atti normativi europei. Anche se poi, da tale

riconoscimento, non derivano particolari poteri o facoltà ai gruppi nell'ambito del complessivo ordinamento istituzionale dell'Unione.

Una conferma di questa volontà di proiettare i gruppi al di là della sede parlamentare si ha nel successivo art. 30 del RPE, laddove al comma 1 si afferma che “i gruppi politici esercitano le loro funzioni nel quadro delle attività dell'Unione, compresi i compiti loro assegnati dal Regolamento.”

Nel prosieguo dello stesso comma si afferma che i gruppi politici dispongono di una segreteria, delle strutture amministrative e degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento Europeo: la loro incardinazione nella struttura amministrativa parlamentare e la previsione di fondi a loro favore lascia trasparire una considerazione di coesistenzialità dei gruppi politici rispetto alla struttura parlamentare nel suo complesso, predisponendo le risorse burocratiche e finanziarie affinché essi possano svolgere le fondamentali funzioni che il regolamento stesso loro assegna e riconoscendone, più in generale, la funzione di articolazione politica cui essi naturalmente assolvono.

Il successivo articolo 31 del RPE si occupa dei deputati non iscritti, per i quali è disposta la disponibilità di un Segreteria, secondo le modalità fissate dall'Ufficio di Presidenza, organo che, secondo i commi successivi, disciplina anche la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati e le regole per la concessione degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento Europeo. Ma, al di là di queste disposizioni che sembrano riconoscere ai membri non iscritti le stesse prerogative dei membri appartenenti ai vari gruppi politici, è evidente che, nel gioco politico concreto che si svolge in sede parlamentare europea, essi sono spesso tagliati fuori dalle decisioni più importanti: cosicché si può dire che “il

potere dei Gruppi è anche dimostrato dalla mancanza di potere dei membri non iscritti, i quali, per esempio, sono esclusi dai posti di maggior potere in Parlamento e non sono mai relatori dei provvedimenti più importanti”.<sup>86</sup>

### *Il ruolo dei gruppi politici nelle sedi decisionali*

Si è appena visto che gli articoli 29-31 del RPE operano una sorta di riconoscimento giuridico dei gruppi politici nell’arena parlamentare, riconoscimento per l’ottenimento del quale bisogna soddisfare alcuni requisiti e cui sono connessi una serie di facoltà attribuibili ai gruppi nell’ordinamento parlamentare e anche al di fuori di esso, oltre che il diritto a percepire le risorse finanziarie per la copertura delle spese amministrative di ogni singolo gruppo.

Operato il riconoscimento generale, è necessario ora passare all’analisi delle facoltà di cui sono titolari i gruppi politici in ogni singolo momento decisionale parlamentare: si cercherà di operare tale valutazione sia in astratto, facendo riferimento al dato regolamentare, sia attraverso l’osservazione della casistica parlamentare più recente. Tutto ciò allo scopo di gettare una luce maggiore sull’effettivo ruolo giocato dai gruppi nell’ambito dei procedimenti decisionale parlamentari.

### *La scelta del Presidente e dei Vice-Presidenti del Parlamento Europeo*

---

<sup>86</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament- Fifth Edition*, p. 59, John Harper Publishing, 2003

L'art. 13 del RPE si occupa dell'elezione del Presidente del Parlamento Europeo disponendo che egli è eletto, nei primi tre scrutini, a maggioranza assoluta dei voti espressi, sulla base delle candidature presentate, prima di ogni scrutinio al decano d'età. Qualora nelle prime tre votazioni nessuno risulti eletto a maggioranza assoluta dei voti espressi, il quarto scrutinio vede come candidati soltanto i due deputati che, al terzo scrutinio, abbiano ottenuto il maggior numero di voti, procedendo in tal modo ad un ballottaggio.

L'articolo 14 del RPE regola invece l'elezione dei Vicepresidenti del Parlamento Europeo disponendo che sono eletti al primo scrutinio, fino a un massimo di 14 deputati, i candidati che hanno ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi. Qualora il numero dei candidati eletti al primo scrutinio sia inferiore a 14 si procede ad un secondo scrutinio, con le stesse modalità, per l'assegnazione dei seggi restanti. Qualora sia necessario un terzo scrutinio, infine, l'elezione ha luogo a maggioranza relativa per i seggi che rimangono da attribuire.

Il successivo art. 16 del RPE stabilisce la durata delle cariche menzionate fissandola in due anni e mezzo e prevedendo, quindi, un'alternanza tra due Presidenti e tra i Vice-Presidenti nel corso della medesima legislatura. La prassi interpretativa dell'articolo 16, inoltre, ha stabilito che, qualora uno dei deputati eletti alle cariche summenzionate cambi gruppo politico nel corso della legislatura, egli mantiene la sua carica fino alla naturale scadenza del mandato.

L'art. 18 del Regolamento prevede esplicitamente un'ipotesi di cessazione anticipata dalle cariche di Presidente, Vice-Presidente, Questore e di qualsiasi altra carica cui può essere chiamato un parlamentare: tale

cessazione anticipata dalla carica può essere disposta dalla Conferenza dei Presidenti (su tale organo vedi *infra*) a tre quinti dei voti espressi che rappresentino almeno tre gruppi politici. Tale deliberazione della Conferenza assume il valore di una proposta nei confronti del Parlamento che deve confermare la revoca dalle predette cariche a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, sempre che questi rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea Parlamentare: a tale revoca, dice il Regolamento, si può procedere in caso di una non meglio specificata colpa grave della quale si sia macchiato il deputato del quale si discute;

Sulla base di tale complessivo disposto normativo, oltre che sulla base della casistica fornita dalla prassi, si possono avanzare le seguenti considerazioni sul ruolo giocato dai gruppi politici in ordine alle elezioni delle cariche direttive dell'Assemblea di Strasburgo:

- Innanzitutto, il quorum per l'elezione di Presidente e Vice-Presidente 'costringe' i gruppi politici alla ricerca di un accordo sui nomi che dovranno essere eletti, coerentemente col ruolo di garanzia cui è chiamato il Presidente ai sensi dell'art. 19 del RPE: ciò perché, considerato anche il sistema elettorale proporzionale vigente in ogni stato membro per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo, è difficile che un solo gruppo da solo raggiunga la maggioranza assoluta dei voti per eleggere i propri candidati. Nella prassi del Parlamento Europeo non è mai accaduto che un gruppo politico si trovasse in una posizione tale: cosicché all'elezione del Presidente si procede attraverso l'accordo tra i gruppi politici maggiormente rilevanti, mentre i 14 Vice-

Presidenti rispecchiano l'intero spettro delle posizioni politiche presenti nel Parlamento Europeo;

- La stessa disposizione dell'art. 16, relativa alla durata delle cariche, ha favorito nella prassi un sistema di alternanza alla Presidenza del Parlamento Europeo tra esponenti di diversi gruppi politici, come dimostra la tabella 2.1.;
- Infine, l'art. 18 del RPE riconosce esplicitamente il ruolo dei gruppi politici nell'ambito della procedura di revoca del Presidente o del Vice-Presidente, anche se tale facoltà non è stata mai utilizzata nella prassi parlamentare: nel senso che solo un ampio accordo tra di essi, sia in sede di Conferenza dei Presidenti, sia nella successiva conferma parlamentare, può effettivamente portare alla revoca delle più importanti cariche direttive parlamentari.

#### *La scelta dei Presidenti e dei componenti delle commissioni parlamentari*

Anche nell'ambito della costituzione e della composizione delle commissioni parlamentari permanenti, temporanee e d'inchiesta appare evidente il ruolo centrale svolto dai gruppi politici in seno all'istituzione parlamentare europea. In particolare, il ruolo dei gruppi politici, in quest'ambito,

è svolto attraverso un apposito organo, la Conferenza dei Presidenti (art. 23 del RPE), composto dal Presidente del Parlamento Europeo e dai Presidenti di tutti i gruppi politici.

Prendendo le mosse dalle commissioni permanenti, l'art. 174 del RPE afferma che la loro costituzione avviene ad opera del Parlamento Europeo sulla base di una proposta formulata, appunto, dalla Conferenza dei Presidenti: appare difficile, tuttavia, che i Gruppi Politici in Assemblea sconfessino quanto definito dai loro Presidenti in sede di Conferenza.

La delimitazione delle competenze delle Commissioni Permanenti è affidata ad un Allegato al Regolamento stesso, evidentemente modificabile attraverso la stessa procedura predisposta per le modifiche regolamentari.<sup>87</sup>

Lo stesso articolo 174, successivamente, prevede che l'elezione dei membri delle Commissioni Permanenti avvenga nella prima seduta del Parlamento Europeo neoeletto e che essa sia reiterata dopo due anni e mezzo, predisponendo in tal modo un meccanismo di rotazione dei membri delle suddette commissioni.

L'art. 175 si occupa, invece, delle Commissioni Temporanee, la cui costituzione e composizione è deliberata sulla base delle medesime modalità viste per le Commissioni permanenti: ed è lo stesso atto costitutivo a definire la durata della commissione temporanea, che comunque non può essere superiore a dodici mesi, e l'ambito materiale di competenza.

---

<sup>87</sup> Attualmente è l'Allegato VI del RPE a regolare l'attribuzione delle Commissioni permanenti del Parlamento Europeo, delimitando l'ambito materiale di competenza di ognuna di esse. Le Commissioni previste da tale allegato sono le seguenti: I. Commissione per gli Affari Esteri; II. Commissione per lo Sviluppo; III. Commissione per il Commercio Internazionale; IV. Commissione per i Bilanci; V. Commissione per il Controllo dei Bilanci; VI. Commissione per i Problemi economici e monetari; VII. Commissione per l'Occupazione e gli Affari Sociali; VIII. Commissione per l'Ambiente, la Sanità Pubblica e la Sicurezza Alimentare; IX. Commissione per l'Industria, la Ricerca e l'Energia; X. Commissione per il Mercato Interno e la Protezione dei Consumatori; XI. Commissione per i Trasporti e il Turismo; XII. Commissione per lo Sviluppo Regionale; XIII. Commissione per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale; XIV. Commissione per la Pesca; XV. Commissione per la Cultura e l'Istruzione; XVI. Commissione Giuridica; XVII. Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni; XVIII. Commissione per gli Affari Costituzionali; XIX. Commissione per i Diritti della Donna e l'Uguaglianza di Genere; XX. Commissione per le Petizioni.

L'art. 176 del RPE si occupa delle Commissioni d'Inchiesta e prevede, tuttavia, che la loro costituzione possa essere deliberata al Parlamento nel suo complesso su richiesta di appena un quarto dei suoi membri: coerentemente con l'idea secondo cui le funzioni ispettive del Parlamento sono attivabili anche da minoranze qualificate, anche se rimane, nel caso in oggetto, la necessaria deliberazione parlamentare per la valida costituzione dell'inchiesta. In questo caso, il ruolo dei gruppi politici ritorna esplicitamente nella successiva disposizione del comma 3 dello stesso articolo laddove si prevede che il Parlamento decide sulla proposta di costituzione della commissione su proposta della Conferenza dei Presidenti: non è chiara la formulazione di tale disposizione, in particolare per ciò che concerne il rapporto tra la prima proposta, ad opera di un quarto dei membri del Parlamento, e la seconda ad opera della Conferenza dei Presidenti.

Fondamentale è la disposizione di cui all'art. 177 del RPE che stabilisce il criterio fondamentale sulla base del quale va effettuata l'elezione dei membri delle commissioni, sia permanenti, sia temporanee che d'inchiesta: l'elezione da parte dei componenti delle commissioni ha luogo sulla base di una designazione dei gruppi e dei membri non iscritti. L'inciso successivo sottolinea il ruolo svolto, anche in questa fase, dalla Conferenza dei Presidenti che, in merito, presenta proposte al Parlamento.

Questo per quanto riguarda la procedura di designazione. Il successivo inciso dell'art. 177, tuttavia, specifica come la designazione dei membri non sia totalmente libera, nel senso che deve rispettare un fondamentale criterio di proporzionalità rispetto alla composizione complessiva dell'Assemblea: "la composizione delle Commissioni riflette per quanto possibile la composizione del Parlamento", chiude così il primo comma dell'articolo.

Nella prassi regolamentare applicativa di tale articolo, si è posto il problema di quei deputati che, in corso di legislatura, passino ad altro gruppo politico: la regola generale, in questo caso, prevede l'invarianza nella composizione delle Commissioni, sempre che tali 'migrazioni' da un gruppo politici ad un altro non alterino l'equa rappresentazione delle tendenze politiche in una Commissione: in tal caso, prevede la prassi, rientra in gioco la Conferenza dei Presidenti che ha il ruolo di presentare nuove proposte in merito alla composizione della Commissione di cui si tratta, fermi restando i diritti del deputato in questione.

Significativa è anche la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 177 che, in senso rafforzativo del ruolo giocato dai gruppi politici in fase di designazione dei membri delle commissioni, prevede un regime speciale di emendabilità per le proposte presentate dalla Conferenza dei Presidenti: emendamenti a tale proposta, infatti, sono ricevibili solo se presentati da almeno trentasette deputati, con la necessaria successiva pronuncia del Parlamento a scrutinio segreto, come prescrive il regolamento.

Analogo, rilevante ruolo giocano i gruppi politici in merito alla copertura dei seggi vacanti in commissione e riguardo ai membri supplenti permanenti e temporanei, secondo quanto disposto dagli articoli 177, comma 5, e 178 del RPE.

*La Conferenza dei Presidenti e, in particolare, il suo ruolo nella predisposizione dell'agenda dei lavori del Parlamento*

L'art. 23 del RPE disciplina un'istituzione fondamentale per comprendere appieno il ruolo centrale che i gruppi politici giocano nell'organizzazione dell'intera attività parlamentare: la Conferenza dei Presidenti, organo composto dal Presidente del Parlamento e dai Presidenti dei gruppi politici, sostituibili, afferma il comma 1, da un membro del medesimo gruppo.

Il comma 2 dello stesso articolo si occupa, in particolare, della posizione del gruppo dei non iscritti in sede di Conferenza, prescrivendo che tale gruppo designa due membri partecipanti ai lavori dell'organo senza diritto di voto: si profila, dunque, uno status minoritario dei non iscritti, i quali non possono influire sulle importantissime decisioni che la Conferenza è chiamata a prendere.

Il comma 3 dell'articolo 23 fissa il quorum per l'assunzione delle decisioni della Conferenza dei Presidenti: essa, afferma la norma regolamentare, "cerca di raggiungere un consenso sulle questioni che le sono deferite", ponendo un vincolo di ricerca dell'unanimità tra tutti i gruppi politici. L'inciso successivo, tuttavia, precisa che la mancata unanimità non produce impossibilità di assumere decisioni e, quindi, conseguente paralisi dell'organo: "qualora non possa essere raggiunto tale consenso, si procede ad una votazione ponderata in funzione del numero dei membri di ogni gruppo politico".

L'articolo 24 del RPE regola, dal canto suo, i poteri attribuiti all'organo Conferenza dei Presidenti: tali poteri, già ad una prima osservazione, appaiono essere di gran lunga maggiori rispetto a quelli che, ad esempio, nell'ordinamento parlamentare italiano sono assegnati all'organo Conferenza dei Capigruppo.

La Conferenza dei Presidenti, infatti, non si occupa soltanto dell'organizzazione dei lavori, della programmazione legislativa e della fissazione dell'ordine del giorno delle sedute parlamentari (commi 2 e 5):

- essa è competente per le relazioni con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione Europea, nonché con i Parlamenti nazionali degli Stati membri, il rapporto con i quali è tenuto, in via principale, da due dei Vicepresidenti designati dall'Ufficio di Presidenza;
- gestisce le relazioni con i paesi terzi e con istituzioni e organizzazioni extracomunitarie;
- è competente, come già si è detto, in merito alla designazione dei membri delle commissioni e delle delegazioni;
- decide in merito alla ripartizione dei posti in aula;
- presenta proposte all'Ufficio di Presidenza in merito a problemi amministrativi e finanziari dei gruppi politici;
- autorizza la presentazione di una relazione di iniziativa parlamentare da parte di una commissione al fine di presentare una proposta di risoluzione al Parlamento; le relazioni di iniziativa sono quelle che nascono direttamente in commissione, al di là delle questioni che ad esse sono sottoposte, secondo l'art. 179, comma 1 del RPE, dal Parlamento e dalla Conferenza dei Presidenti. Tale deferimento rappresenta la condizione normale per l'attivazione delle funzioni delle commissioni, mentre le relazioni di iniziativa costituiscono uno strumento eccezionale che svincola l'attività delle commissioni dal previo deferimento ad opera del Parlamento.

Si tratta, come si può bene vedere, di un organo che ha competenze molto ampie, che spaziano dalla programmazione dei lavori alle relazioni interistituzionali ed extracomunitarie, dalla risoluzione di problemi amministrativo-finanziaria dei gruppi fino all'autorizzazione ad un autonomo procedimento in commissione, indipendentemente, cioè, dal deferimento, dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, di questioni per così dire 'obbligatorie' che, per la maggior parte, riflettono le scadenze che incombono sul Parlamento nell'ambito della sua complessiva partecipazione al procedimento legislativo comunitario. E per tutto questo complesso di competenze, stante la composizione dell'organo Conferenza dei Presidenti, appare centrale il ruolo che, attraverso di essa, giocano i gruppi politici.

Volgendo ora lo sguardo, nello specifico, alla programmazione dei lavori, occorre innanzitutto dire come essa sia 'il procedimento dei procedimenti' parlamentari, giacchè nella scelta in ordine all'agenda dei lavori è intrinseco un forte grado di politicità, oltre che un altrettanto intenso effetto vincolante sull'effettivo svolgimento dei lavori parlamentari.

Nel contesto parlamentare europeo, occorre aggiungere che sono molti le iscrizioni nell'ordine dei lavori 'dovute', visto il ruolo di 'colegislatore', e nemmeno in posizione sempre paritaria, assegnato al Parlamento Europeo nel complesso istituzionale dell'Unione.

Ciò detto, e considerando quindi i margini di libertà piuttosto ristretti cui è costretto il Parlamento nella programmazione dei lavori, il ruolo dei gruppi in questo particolare procedimento parlamentare si esplica, ancora una volta, attraverso la Conferenza dei Presidenti. Il comma 2 dell'art. 24 del RPE

esplicitamente assegna a tale organo la competenza a deliberare sull'organizzazione dei lavori del parlamento e sulle questioni connesse alla programmazione legislativa. L'art. 130 specifica che prima di ogni tornata il progetto di ordine del giorno viene fissato dalla Conferenza dei Presidenti (s'intende a maggioranza), in base alle raccomandazioni della Conferenza dei Presidenti di Commissione e tenendo conto del programma legislativo annuale di cui all'art. 33 del RPE. Quest'ultimo si configura come l'unico livello di programmazione dei lavori più generale rispetto all'ordine del giorno di seduta: il Regolamento specifica, molto genericamente, che al programma legislativo annuale il Parlamento contribuisce insieme alla Commissione ed al Consiglio. Alla definizione dell'ordine del giorno possono assistere, se invitati dal Presidente della Conferenza, rappresentanti della Commissione e del Consiglio: non è configurato, tuttavia, nessuna possibilità di intervento da parte loro.

Un'ipotesi di modifica dell'ordine del giorno così definito è prevista dall'art. 132 del RPE, laddove viene attribuita ad una commissione, ad un gruppo politico o ad almeno trentasette deputati, la facoltà di proporre modifiche; allo stesso modo, un gruppo politico o almeno trentasette deputati possono proporre l'iscrizione all'ordine del giorno di una discussione straordinaria su una questione di notevole rilevanza connessa alla politica dell'Unione Europea (art. 133 RPE).

Ancora, i gruppi politici, insieme ad altri soggetti puntualmente individuati possono richiedere la procedura d'urgenza per una determinata discussione, con eventualmente attribuzione di precedenza su tutti gli altri punti all'ordine del giorno (art. 134 RPE).

Per quanto riguarda la ripartizione dei tempi di parola, lo schema è quello della proposta della Conferenza dei Presidenti e della decisione dell'assemblea. Il comma 2 dell'art. 142 specifica i criteri per la ripartizione dei tempi: emerge la centralità dei gruppi politici, ai quali viene distribuito il tempo in parti uguali più una parte proporzionale alla consistenza numerica degli stessi. Il successivo articolo 143 specifica al comma 2 che la parola viene data ai singoli oratori in modo tale da assicurare alternativamente tendenze politiche e lingue diverse; al comma 3, inoltre, si afferma che viene data la precedenza, su loro richiesta, ai Presidenti che parlino a nome dei loro gruppi.

#### *Il ruolo dei gruppi nel procedimento deliberativo*

Affinché una deliberazione sia valida, c'è bisogno che vi sia il numero legale in Parlamento, pari ad un terzo dei componenti l'assemblea: la facoltà di verificare la sussistenza del numero legale è attribuita, dall'art. 149 del RPE, ad almeno trentasette deputati, con l'esclusione dei gruppi politici. Bisogna considerare, comunque, come la maggior parte di essi abbia di fatto una consistenza numerica superiore.

Il successivo art. 150 del RPE si occupa della presentazione e dello svolgimento degli emendamenti: la facoltà di presentazione è attribuita alla commissione competente, ad un gruppo politico e ad almeno trentasette deputati.

L'art. 155, comma 4 del RPE prevede i cosiddetti emendamenti di compromesso, presentabili anche dopo la chiusura della discussione e che

hanno la finalità di comporre elementi controversi o di coordinamento tecnico: anche per essi si prevede la facoltà dei gruppi politici di presentarli. Il successivo comma 5 prevede l'ipotesi di votazione in blocco di un insieme di emendamenti presentati da una commissione: ogni gruppo politico, tuttavia, può chiedere chela votazione di essi sia effettuata separatamente. Allo stesso modo, l'art. 157 prevede la facoltà per i gruppi politici di chiedere la votazione per parti separate di un emendamento.

Secondo l'art. 160 del RPE ogni gruppo politico può chiedere che la votazione si effettua per appello nominale, derogando alla procedura normale di votazione; l'art. 162, inoltre, prevede la richiesta di votazione a scrutinio segreto da parte di almeno un quinto dei deputati: un quorum piuttosto basso che prevede la possibilità per alcuni gruppi, singoli o associati, di accedere a questa modalità di votazione.

L'art. 163 del RPE prevede un tempo di due minuti per ogni dichiarazione di voto da parte di un gruppo, a fronte del minuto singolo concesso ad ogni deputato che non parli a nome di un gruppo.

L'art. 168 del RPE prevede che un gruppo politico possa richiedere il rinvio in commissione dell'oggetto della votazione al momento della fissazione dell'ordine del giorno o prima dell'apertura della discussione; l'art. 169 prevede la facoltà di chiedere la chiusura della discussione prima dell'esaurimento dell'elenco degli oratori; infine, l'art. 170 prevede che, in apertura di discussione, un gruppo politico possa richiedere l'aggiornamento della discussione e della votazione in oggetto.

L'art. 201, infine, prevede la possibilità che un gruppo politici si opponga ad una determinata interpretazione data di una norma del regolamento parlamentare da parte di una commissione a ciò deferita, determinando il

voto del *plenum* che, a maggioranza dei voti espressi, può accogliere il rilievo del gruppo; in caso contrario, la questione viene rinviata di nuovo alla commissione competente.

## **2.2 Lo status giuridico dei partiti europei: in particolare, approvazione dello Statuto e sviluppi successivi**

La capacità dei partiti politici europei e dei gruppi parlamentari di articolare l'assemblea in maniera politicamente stabile, lo sforzo di alimentazione di uno spazio di dibattito pubblico sui maggiori temi europei, la capacità di forgiare e sintetizzare identità collettive di dimensione continentale, da un alto, e, dall'altro, lo stesso sviluppo organizzativo delle federazioni transnazionali, hanno lasciato delle tracce evidenti anche nella sfera giuridica, determinando il riconoscimento e la disciplina del fenomeno partitico da parte dell'ordinamento comunitario.

In primo luogo, ci si riferisce all'articolo 191 del Trattato CE, introdotto dal Trattato di Maastricht, che statuisce che “i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione”.

La disposizione, analoga a quelle contenute in diversi testi costituzionali di paesi membri dell'UE,<sup>88</sup> appare collegabile ad un'altra innovazione introdotta dal Trattato di Maastricht, la cittadinanza europea, nel senso che

---

<sup>88</sup> Vedi, in particolare, l'art. 49 della Costituzione italiana, l'art. 21 di quella tedesca, l'art. 6 della Costituzione spagnola e l'art. 51 della Costituzione portoghese

essa esprime la volontà di dar corpo anche ad un “tessuto di diritti politici all’interno dell’ordinamento comunitario”, nel quadro di un nuovo rapporto tra Comunità e individuo, non più considerato soltanto come operatore economico.<sup>89</sup> La stessa *ratio* è ritrovabile nell’attribuzione del diritto di elettorato attivo e passivo, sulla base del luogo di residenza del cittadino comunitario, per le elezioni comunali ed europee.

Nella norma richiamata, come auspicio, ma anche come fotografia di un processo di ‘politicizzazione’ dell’Unione in atto, viene espresso un *favor* nei confronti del soggetto partito politico, unità organizzativa in grado di fungere da collegamento tra volontà dei cittadini e istituzioni.

Tale riconoscimento del soggetto-partito non è però rimasto al livello di mero auspicio: con il Trattato di Nizza, infatti, viene aggiunto un secondo comma all’art. 191 del Trattato CE, in base al quale il Consiglio dell’Unione, deliberando sulla base dell’art. 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo e “in particolare le norme relative al loro finanziamento”.

Con tale norma si passa da una fase di mero riconoscimento-auspicio ad una fase ‘operativa’ potenziale, cioè di ‘registrazione’, sulla base del possesso di determinati requisiti posti dallo Statuto, dei partiti politici operanti a livello europeo, anche in funzione dell’attribuzione ad essi una fonte pubblica di finanziamento.

A testimonianza della sentita esigenza di regolare il fenomeno partitico, si osserva che, ancor prima dell’entrata in vigore del Trattato di Nizza, a seguito di una sentenza della Corte di Giustizia che dichiarava l’illegittimità della prassi di finanziare i partiti nazionali attraverso i gruppi del PE a carico

---

<sup>89</sup> Lippolis, V., *I partiti politici europei*, cit., p. 943. Sulla cittadinanza europea in generale, vedi, dello stesso autore, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, 1994

del bilancio del Parlamento, la Commissione Prodi, fondandosi sui ‘poteri impliciti’ di cui all’art. 308 del Trattato CE, avanzò una proposta di Statuto, da approvare però all’unanimità.<sup>90</sup>

Dopo vari contrasti<sup>91</sup> e con l’avvento della nuova base giuridica di cui al comma 2 dell’art. 191 del Trattato CE, che consente l’adozione dello Statuto a maggioranza qualificata, si arriva all’approvazione del Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio, adottato definitivamente il 4 novembre del 2003<sup>92</sup>, ed entrato in vigore nel febbraio 2004.

Il Regolamento definisce i seguenti requisiti, necessari al riconoscimento dei partiti politici a livello europeo, condizione necessaria per la percezione dei finanziamenti comunitari:

- possesso della personalità giuridica nello Stato membro in cui il partito ha sede;
- il partito deve essere rappresentato da membri eletti al Parlamento Europeo o in assemblee legislative nazionali o regionali in almeno un quarto degli stati membri; in alternativa, il partito deve avere ottenuto almeno il 3% dei suffragi espressi nelle ultime elezioni europee in almeno un quarto degli stati membri (cd. requisito della rappresentatività e della “transnazionalità”);
- deve rispettare i principi su cui si regge l’Unione Europea (criterio della democraticità, dell’azione e dei programmi politici);

---

<sup>90</sup> Si tratta della proposta COM (2000) 898

<sup>91</sup> Per la ricostruzione di tali contrasti, vedi Pittella, G., Esposito, M., *Partiti europei e gruppi politici nel nuovo Europarlamento dell’Unione a 25*, pubblicazione della delegazione italiana del gruppo socialista al Parlamento europeo, 2004, pp. 47 e ssgg.

<sup>92</sup> Per il testo integrale del Regolamento si consulti la GUCE L297, del 15 novembre 2003

- deve aver partecipato alle elezioni europee o, almeno, averne espresso l'intenzione (criterio della partecipazione).

Si tratta di requisiti che i partiti europei debbono soddisfare ai fini del finanziamento; ma ciò non toglie che le previsioni del Regolamento accentuano gli elementi di istituzionalizzazione. Si tratta di un modello che risente dell'idea di partito politico affermatasi nella cultura giuridica tedesca, in particolare nella Legge Fondamentale di Bonn del 1949.<sup>93</sup>

Attualmente, i partiti che si sono registrati attraverso la procedura prevista sono ben otto e, per cinque di essi, esiste un corrispondente gruppo politico nel Parlamento Europeo.

E' interessante notare anche il sistema di finanziamento previsto dallo stesso Regolamento 2004/2003, che punta a rompere con il vecchio meccanismo di attribuzione dei fondi ai partiti da parte dei corrispondenti gruppi politici, rafforzandone, dunque, l'autonomia da questi ultimi, oltre a perseguire l'obiettivo della trasparenza delle fonti di finanziamento.

Vengono previste, infatti delle limitazioni quantitative alle donazioni 'private', mentre sono vietate quelle anonime e quelle provenienti dai gruppi politici del PE; sono ammessi contributi da parte dei partiti politici nazionali componenti, ma non è ammesso il contrario, ad evitare che il finanziamento pubblico europeo sia utilizzato dai partiti nazionali; vengono posti dei limiti alle attività finanziabili attraverso il fondo comunitario; infine, il finanziamento europeo non può superare il 75% del *budget* complessivo di ogni partito (criterio cd. del "cofinanziamento").

---

<sup>93</sup> Lippolis V., *I partiti politici europei*, cit., p. 958

Nel bilancio del Parlamento Europeo è previsto un apposito capitolo per il finanziamento dei partiti e la stessa Assemblea verifica il rispetto dei requisiti prescritti al fine dell'attribuzione del contributo.

Inoltre, nella prima applicazione del Regolamento, il PE ha mostrato di voler concordare con gli stessi partiti l'entità e i criteri di ripartizione del fondo europeo, attraverso la decisione del *Bureau* del PE del 29 marzo 2004 recante *Invito a presentare proposte – linea di bilancio 3710 'finanziamento dei partiti politici europei'*.<sup>94</sup>

Rimane da sottolineare, sulla questione statuto, il fatto che, lo scorso 27 febbraio, la Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione [la 2005/2224(INI)] sui partiti politici europei, trasmessa poi all'assemblea plenaria per la sua approvazione. Si tratta, in sostanza, di una proposta di modifica dello Statuto per la parte relativa al meccanismo di finanziamento dei partiti.

Alcune interessanti affermazioni sono contenute nei '*considerando*' in apertura di risoluzione: si ribadisce l'importanza dei partiti quali mezzi per lo sviluppo democratico dell'Unione (lettera b); si definisce lo Statuto quale un primo passo nella direzione della regolamentazione giuridica dei partiti (lettera i); si collega la risoluzione in oggetto alle esigenze fatte presenti da alcuni *leaders* dei partiti europei in una lettera inviata al Presidente del PE l'1 giugno del 2005, confermando per tale via la volontà parlamentare di concordare le modalità di finanziamento (lettera j); si mette in luce l'esigenza di garantire le sovvenzioni europee ai partiti per periodi superiori ad un anno, in modo tale da facilitare la pianificazione delle attività (lettere

---

<sup>94</sup> Tale decisione è pubblicata in GUCE C161 del 18 giugno 2004. In definitiva, sulla base delle proposte pervenute, il Parlamento ha stabilito l'ammontare del fondo in 8,4 milioni di euro annui, distribuiti per il 15% in parti uguali e per la restante parte proporzionalmente al numero degli eletti al PE

m e n); si prefigura la possibilità di una personalità giuridica di diritto comunitario, valida anche negli stati membri, per i partiti europei; si auspica, infine, l'approvazione di norme concernenti l'appartenenza individuale ai partiti politici a livello europeo (numeri 4 e 5).

La proposta di risoluzione, successivamente, collega funzionalmente a tali obiettivi alcune proposte di modifica del Regolamento 2004/2003 per ciò che concerne il meccanismo di finanziamento: per aumentare la sicurezza finanziaria dei partiti e la possibilità di programmazione delle attività, si propone una pianificazione finanziaria pluriennale da parte degli organi parlamentari competenti e si propone di impiegare i fondi propri dei partiti, in eccesso rispetto alla quota di risorse autonome del 25%, per la costituzione di riserve [lettere c) e d)]; si auspica, inoltre, una maggiore grado di flessibilità per il programma di lavoro annuale che i partiti debbono presentare ai fini del finanziamento, in modo tale da garantire loro una maggiore capacità di reazione ad eventi imprevisti.

Nella parte finale della risoluzione, infine, si sottolinea il ruolo dei partiti nella formazione di un'opinione pubblica a livello europeo e si propone all'Unione una riflessione circa le norme da promuovere affinché possano essere presentate, nelle elezioni europee future, delle liste dei partiti politici europei, accentuando il carattere sovranazionale del momento elettorale (lettera b della parte finale della risoluzione).

Il testo in oggetto è stato successivamente approvato dal Parlamento Europeo nella seduta plenaria del 23 marzo 2006, senza sostanziali modifiche rispetto alla proposta della commissione per gli affari costituzionali. La risoluzione è stata approvata a larghissima maggioranza, con 498 voti a favore, 95 contrari e 7 astenuti: la maggioranza di ciascun

gruppo politico ha votato a favore, anche se si può notare, tra i conservatori britannici, una prevalenza di voti contrari.<sup>95</sup>

Infine, una conferma della necessità di istituzionalizzare, a livello 'costituzionale', i partiti politici è data dal fatto che l'articolo 45, comma 4 del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa conferma la disposizione di cui all'art. 191 del Trattato CE; il fatto che poi il processo costituzionale abbia recentemente subito delle battute d'arresto nulla toglie all'esigenza espressa di confermare la disciplina del fenomeno partitico europeo.

---

<sup>95</sup> Vedi il processo verbale e le votazioni per appello nominale sul sito ufficiale del PE [www.euoparl.eu.int](http://www.euoparl.eu.int)



# **CAPITOLO III**

## **COESIONE E COMPETIZIONE TRA GRUPPI E PARTITI NELLA SESTA LEGISLATURA AD ELEZIONE DIRETTA DEL PARLAMENTO EUROPEO**

### **3.1 Una premessa: le funzioni dei partiti nella letteratura politologica**

Scopo delle seguenti considerazioni è quello di annotare alcuni progressi sul piano dell'effettivo ruolo svolto dai partiti politici a livello europeo, avendo come orizzonte temporale di riferimento quello a cavallo delle prime elezioni parlamentari dopo l'allargamento dell'Unione Europea, tenutesi nel giugno del 2004.

Punto di partenza essenziale è quello di marcare la diversità fondamentale esistente tra i partiti politici a livello europeo e quelli operanti a livello nazionale: l'omonimia, infatti, può trarre in inganno perchè le similitudini, funzionali e strutturali, non vanno oltre un certo limite. Diversa, infatti, è l'origine e la struttura dei primi rispetto ai partiti politici nazionali e diverse,

e più limitate, sono le funzioni che essi assolvono nell'ambito del livello di governo comunitario.

Il primo passo, dunque, consiste nel fare luce sulle funzioni che, secondo la letteratura politologica, sono assolte dai soggetti-partiti nell'ambito delle democrazie contemporanee, *habitat* politico nel quale essi sono nati ed hanno conosciuto la loro evoluzione. Per differenza, per così dire, risulterà più semplice capire il *modus operandi* dei partiti europei nel contesto sovranazionale.

In primo luogo, al soggetto partito politico è riconosciuta una funzione di strutturazione delle domande provenienti dai governati e di semplificazione della complessità degli interessi individuali, che si traduce nella formazione di un programma di politiche pubbliche relative al livello di governo in cui essi operano.<sup>96</sup>

Questa loro funzione di strutturazione delle domande provenienti dal basso è collegata alla loro capacità di alimentare identità collettive attraverso lo strumento dell'ideologia, che consente di comporre in maniera coerente l'insieme delle domande sociali.<sup>97</sup>

Le identità collettive, a loro volta, trovano la loro origine nella storia europea e la loro persistenza è spiegata dalla teoria delle fratture (*cleveages*), cioè sulla base di quei conflitti sociali fondamentali, storicamente datati, dai quali hanno avuto origine i moderni sistemi di partito europei.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Vedi in proposito Neumann, S., *Towards a comparative study of political parties*, in Id. (a cura di) "Modern political parties", Chicago University Press, 1976; Ware, A., *Parties and party systems*, Oxford University Press, 1996

<sup>97</sup> Vedi Pizzorno, A., *Sulla razionalità della scelta democratica*, in "Stato e mercato", 7, ora in *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1993.

<sup>98</sup> La teoria delle fratture sociali quali fattori esplicativi della configurazione dei sistemi di partito in Europa Occidentale è stata formulata da Stein Rokkan, *Cittadini, Elezioni, Partiti*, Il Mulino, Bologna, 1982. Secondo questa tesi, in particolare, quattro fratture sociali,

Altra funzione riconosciuta ai partiti è quella relativa alla strutturazione del voto e, conseguentemente, delle assemblee rappresentative, attraverso la formazione dei gruppi parlamentari e la strutturazione di una dinamica maggioranza-opposizione che consente di creare “l’ordine dal caos di una moltitudine di elettori”.<sup>99</sup>

La tesi che si sostiene nella presente trattazione è quella secondo cui i partiti politici europei abbiano incrementato, recentemente e sensibilmente, proprio la loro capacità di assolvere a queste due funzioni. Il tentativo sarà quello di portare elementi tratti dalla prassi a supporto di tale affermazione.

Altre funzioni solitamente attribuite ai partiti non sono, invece, assolte dai partiti politici europei: si fa riferimento, innanzitutto, alla funzione di reclutamento del personale istituzionale, che i partiti politici assolvono attraverso la selezione delle candidature e, per ciò che qui interessa, la fornitura del personale governativo.

E vi è un’altra funzione che i partiti europei non sono in grado di svolgere e che, invece, è assolta dai partiti nazionali: ci si riferisce alla funzione cosiddetta ‘di socializzazione politica’, secondo cui la loro diffusione sul territorio e il fenomeno della militanza attiva in essi stimola la

---

storicamente datate, spiegherebbero l’esistenza di quasi tutti i partiti dei sistemi politici occidentali: si tratta dei conflitti tra centro e periferia, tra stato e chiesa, tra città e campagna e tra capitale e lavoro che darebbero vita, rispettivamente, a partiti regionalisti e centralisti, religiosi e liberali, contadini, conservatori, liberisti e socialisti. L’idea alla base delle fratture, dunque, è quella di un certo grado di stabilità dei sistemi di partito nel corso dei decenni caratterizzata anche da una bassa volatilità elettorale: cosa che ha fatto parlare di ‘congelamento’ dei sistemi di partito (cfr. S. Bartolini, P. Mair, *Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, 1990, p. 101). L’idea del congelamento, tuttavia, è apparsa inadeguata a spiegare alcuni cambiamenti avvenuti nei sistemi partitici occidentali e consistenti sia nella formazione di nuovi partiti, ad esempio quelli di ispirazione ambientalista, sia un maggior grado di volatilità elettorale riscontrabile nell’era post-ideologica. Ragion per cui, la letteratura ha cominciato a parlare di ‘famiglie spirituali’ di partiti, concetto meno deterministico di quello associato all’idea delle fratture, e di relativo ‘scongelo’ dei sistemi di partito (cfr. D. Della Porta, *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2001; A. Ware, *Parties and party systems*, Oxford University Press, 1996).

<sup>99</sup> Bryce, J., *Modern democracies*, Macmillan, London, 1921

partecipazione e l'interiorizzazione di regole e culture politiche da parte dei cittadini, insegnando loro ad occuparsi della collettività.

Il fatto che i partiti politici europei siano tali solo “a metà”, dal punto di vista funzionale, è facilmente spiegabile in base a due elementi: il primo è rappresentato dalle diversità genetiche, strutturali e funzionali, rispetto ai partiti politici nazionali; il secondo è rappresentato dalla peculiarità del contesto politico-istituzionale in cui essi operano.

### **3.2 Origine e struttura dei partiti europei e ragioni della loro ‘minorità’ funzionale**

Riguardo all'origine e alla struttura dei partiti europei, occorre dire, contrariamente a quanto è accaduto per i partiti politici nazionali, nati storicamente come organizzazioni extraparlamentari nella forma organizzativa dei partiti di massa, che la strutturazione e la formazione dei gruppi parlamentari ha preceduto la nascita dei partiti politici europei.

Le prime forme di cooperazione politica tra partiti nazionali si registrano nel Parlamento Europeo e nelle “Internazionali”, cioè in quegli organismi, tendenzialmente universali, che raccolgono i partiti nazionali politicamente affini: tale caratteristica genetica resiste ancora, dal momento che “non esistono ad oggi partiti politici europei in senso proprio, ma solo federazioni transnazionali, cioè federazioni di partiti nazionali; il fenomeno dei partiti europei appare strettamente collegato all'attività dei gruppi del Parlamento Europeo(...) le federazioni transnazionali(...) sono la componente europeo-

comunitaria di più ampi organismi, e cioè le Internazionali socialista, democristiana e liberale”.<sup>100</sup>

Già nel 1953, al tempo della prima riunione dell’Assemblea della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA), si formarono i primi gruppi parlamentari, senza che essi, per almeno un ventennio, dessero luogo ad ulteriori sviluppi in termini di strutturazione del coordinamento tra i partiti dei paesi comunitari, al di fuori dell’assemblea stessa.<sup>101</sup>

La creazione del coordinamento tra i partiti di ispirazione democristiana, nella forma dell’attuale Partito Popolare Europeo, nacque solo nel luglio del 1976, come ulteriore sviluppo della cooperazione tra partiti europei iniziata nell’ambito della *European Union of Christian Democrats*, che racchiudeva inizialmente 14 formazioni politiche.<sup>102</sup>

L’altro grande partito europeo, il *Party of European Socialists*, nasce soltanto nel novembre del 1992, su iniziativa proprio del gruppo socialista al Parlamento Europeo, anche se poggiava su precedenti esperienze di cooperazione tra partiti socialisti europei tra le quali, in particolare, quella della *Confederation of the Socialist Parties*, fondata nel 1974.<sup>103</sup>

Il terzo grande partito europeo, quello liberale, nacque come federazione soltanto nel 1972, quando il congresso dell’organizzazione *Liberal International* (LI) determinò la costituzione di un coordinamento

---

<sup>100</sup> Lippolis, V., *I partiti politici europei*, in “Rassegna parlamentare”, 2002, p. 946

<sup>101</sup> Hix, S., *Parties at a European level and the legitimacy of EU socio-economic policy*, in “Journal of Common market studies”, 1995, vol. 33, n.4, p. 545

<sup>102</sup> Delwit, P., *The European People’s Party: stages and analysis of a transformation*, in Delwit, P., Kuhlaci, E., Van De Walle, C., “The Europarties. Organisation and influence”, CEVIPOL, Bruxelles, 2001, p. 140

<sup>103</sup> Moschonas, G., *The party of European Socialists: the difficult “construction” of a european player*, in Delwit, P., Kuhlaci, E., Van De Walle, C., *op. cit.*, p.113

permanente dei partiti liberali europei che prese il nome di *Alliance of Liberals and Democrats of Europe* (ALDE).<sup>104</sup>

Come si può ben vedere, i partiti politici europei nascono per interconnessione tra partiti nazionali ed hanno, quindi, una struttura del tutto analoga a quella dei gruppi politici nel Parlamento Europeo.

Tale similitudine, che può far parlare di una contiguità di fatto tra partiti e gruppi, è testimoniata anche dal fatto che, ad oggi, esiste una corrispondenza quasi biunivoca tra i gruppi e le federazioni transnazionali esistenti: per 5 gruppi politici sui 7 costituitisi nel Parlamento Europeo eletto nel 2004 esiste una corrispondente federazione transnazionale e, correlativamente, solo per due di essi tale organizzazione extraparlamentare di coordinamento permanente non esiste.<sup>105</sup>

Dunque, i partiti politici europei<sup>106</sup> esistono in quanto organismi permanenti di coordinamento tra partiti nazionali: essi, privi di una propria struttura radicata sul territorio, non pretendono di sostituire i partiti nazionali ma, piuttosto, precostituiscono delle arene di mediazione e di negoziazione in funzione della cooperazione tra di essi e forniscono un riferimento ad una comune identità europea della quale i partiti nazionali fanno frequentemente uso.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Sandstrom, C., *The European liberal, democrat and reform party. From cooperation to integration*, in Delwit, P., Kuhlaci, E., Van De Walle, C., *op. cit.*, pp. 161-2

<sup>105</sup> Gli unici due gruppi politici che non hanno dato vita ad una corrispondente federazione transnazionale sono il gruppo dell'Unione Europea delle Nazioni (UEN) e il gruppo 'eurosceptico' di Indipendenza e Democrazia (IND/DEM).

<sup>106</sup> Per una panoramica completa della nascita delle federazioni transnazionali europee, della loro struttura e dei reciproci nessi di influenza tra federazioni e gruppi parlamentari, si rimanda a Delwit, P., Kuhlaci, E., Van De Walle, C., *op. cit.*

<sup>107</sup> (...) Ogni cinque anni c'è un parte consistente del territorio europeo in cui i partiti e i movimenti politici, nello stesso periodo di tempo, con le stesse finalità, talvolta con forme di collegamento, spesso aderendo a manifesti e programmi comuni, presentano ai cittadini le proprie posizioni politiche e i propri candidati", cfr. Pasquinucci, D., Verzichelli, L., *Elezioni europee e classe politica sopranazionale - 1979-2004*, Il Mulino, 2004, pp. 35-6. Più in generale, sull'ipotesi delle elezioni europee come "second order elections" e

Si capisce, allora, la ragione per la quale i partiti europei sono ‘monchi’ nell’assolvimento di alcuni compiti: essendo privi di una struttura radicata sul territorio ed esistendo solo in quanto luoghi istituzionalizzati di mediazione tra partiti nazionali, essi non possono svolgere quella funzione di socializzazione politica prima richiamata. In un certo senso, è come se essi delegassero ai partiti nazionali lo svolgimento di tale funzione sul territorio anche per ciò che concerne le tematiche relative all’arena politica europea.

In secondo luogo, essi non possono svolgere la funzione di reclutamento del personale politico-istituzionale: da un lato, infatti, i partiti non selezionano le candidature parlamentari, appannaggio dei partiti nazionali. Ciò anche per il modo in cui si svolgono le elezioni europee che sono, in realtà, 25 distinte elezioni nazionali. Solo una volta eletti in Parlamento, i parlamentari provenienti dai partiti nazionali ricostituiscono l’interfaccia parlamentare del partito europeo cui appartengono aderendo all’uno o all’altro gruppo. Tale ricomposizione per gruppi politici successiva alle singole elezioni nazionali determina il fatto che, nei resoconti giornalistici, le elezioni parlamentari siano rappresentate, talvolta, in termini di confronto tra i principali partiti europei.

Al tempo stesso, i partiti europei non possono selezionare tra le proprie fila i membri di un inesistente ‘governo europeo’: ciò a causa, però, della peculiarità del sistema istituzionale dell’Unione, che non prevede un governo che possa essere espressione, attraverso la fiducia parlamentare, dei

---

sull’europeizzazione ed autonomia delle campagne elettorali per le europee, si vedano le pagine 30 e ssgg., 97 e ssgg. dello stesso volume

partiti politici operanti a livello dell'Unione, riproducendo la formula del *party government*.<sup>108</sup>

Il potere governativo europeo, infatti, “è collocato nel binomio Commissione-Consiglio dei Ministri, con un accentuato accrescersi negli ultimi anni del potere di indirizzo del Consiglio Europeo. Si tratta di organi che non sono soggetti ad una responsabilità politica nei confronti del Parlamento Europeo, cioè dell'organo elettivo”.<sup>109</sup>

### **3.3 Funzioni assolute: attività identificante e capacità di strutturazione del Parlamento Europeo (PE)**

I partiti europei e i gruppi politici, dunque, cercano di ‘identificare’ e di produrre *policies*, da un lato, e, dall'altro, tendono a strutturare in maniera politicamente stabile il Parlamento. Essi, però, non operano sul territorio e non veicolano la socializzazione politica sulle tematiche europee, né, d'altra parte, sono in grado di esprimere e selezionare il personale politico-istituzionale. Se ne potrebbe concludere, alla luce di alcune definizioni di partito politico accolte in letteratura, che essi non potrebbero nemmeno essere considerati tali.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> La teorizzazione del *party government* come modello di dipendenza del governo dai partiti politici è di Katz, R., *Party government. A rationalistic conception*, in Castles, F.G., Wildenmann, R. (a cura di), *Visions and realities of party government*, De Gruyter, 1986, pp. 31-71

<sup>109</sup> Lippolis, V., *op.cit.*, p. 953

<sup>110</sup> Secondo Anthony Downs, il partito politico è “una compagine di persone che cercano di ottenere il controllo dell'apparato governativo a seguito di regolari elezioni” (Downs, A., *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York, 1957). Più in generale, si distingue tra un approccio razionale che guarda ai partiti come soggetti orientati alla conquista di cariche elettive e governative e agli elettori come ad un mercato da conquistare, di cui lo stesso Downs è esponente; un approccio indentitario che guarda ai partiti politici come soggetti il cui compito è quello della costruzione di identità collettive.

Detto di ciò che i partiti europei, *rectius*, le federazioni transnazionali europee non fanno, o non riescono a fare, occorre soffermarsi ora su ciò che riescono a fare o, meglio, su ciò che stanno cominciando a fare.

Nel Parlamento Europeo eletto nel giugno del 2004 dai cittadini dei 25 stati membri dell'Unione sono attualmente costituiti 7 gruppi parlamentari.

E' facile constatare come 5 dei sette gruppi, esattamente quelli per i quali esiste una corrispondente federazione transnazionale, corrispondono a quei *cleavages*, più o meno recenti, che la letteratura politologica ha posto alla base della nascita dei moderni sistemi di partito nelle democrazie occidentali.<sup>111</sup>

Gli altri due gruppi, l'Unione per l'Europa delle Nazioni (UEN) e Indipendenza e Democrazia (IND/DEM), sono invece espressione di un *cleavage* peculiare dell'arena politica comunitaria, cioè quello corrispondente alla divisione tra fautori del processo di integrazione e detrattori, con diversa intensità di critica, dello stesso.<sup>112</sup>

Alla considerazione secondo cui i gruppi politici e le federazioni transnazionali siano espressive di fratture politiche vecchie e nuove e, quindi, particolarmente capaci di identificare, si deve aggiungere un'altra

---

Appare evidente che le federazioni transnazionali europee si possono considerare partiti solo alla stregua del secondo approccio

<sup>111</sup> Per una individuazione delle 'fratture' politiche fondamentali e per le 'famiglie spirituali' di partito, si veda Morlino, M., Della Porta, D., Cotta, M., *Scienza politica*, Il Mulino, 2001, pp. 240 e ssgg. In particolare, il Pse e il Partito della Sinistra Europea sono riconducibili alla 'frattura' tra imprenditori industriali e classe operaia, il partito liberale e il PPE sono generati, su sponde opposte, dalla 'frattura' tra Stato e Chiesa, anche se il PPE, per l'eterogeneità delle componenti nazionali al proprio interno può essere associato anche alla famiglia dei partiti conservatori. Infine, i Verdi sono espressione della famiglia dei partiti ecologisti, nati da una 'frattura' più recente rispetto a quelle classiche indicate da Rokkan (vedi nota 3). Non sono rappresentate, nel Parlamento Europeo, diverse 'famiglie', tra cui quella della destra radicale, presente in precedenti legislature nelle componenti nazionali della FPO austriaca di Jorge Haider e nel Front Nazionale di Le Pen, ora aderenti al gruppo misto, e quella dei partiti etnico-regionalisti, anche se alcuni di essi trovano posto nel gruppo parlamentare Indipendenza e Democrazia

<sup>112</sup> Su questi due gruppi, vedi, *amplius*, il paragrafo successivo

constatazione: i 7 gruppi presenti nell'attuale Parlamento sono esattamente gli stessi esistenti nella precedente legislatura.

Se ne può ricavare una prima conclusione: le divisioni politiche in ambito comunitario stanno acquisendo un certo grado di stabilità, che ha resistito all'allargamento dell'Unione Europea e all'assorbimento di componenti politiche nazionali provenienti dai sistemi politici dell'Europa dell'Est.

Si potrebbe ipotizzare, a tal proposito, un nesso di causalità tra la capacità di rappresentazione e di 'assorbimento' delle tradizioni politiche nazionali da parte delle maggiori tradizioni politiche europee espresse nei gruppi/federazioni e la stabilità della divisione dell'assemblea per gruppi politici, anche dopo l'allargamento dell'UE a 25 paesi membri.

In altre parole, si può parlare di una capacità di sintesi, da parte dei partiti europei/gruppi parlamentari, delle identità collettive diffuse tra i popoli europei e, quindi, di una loro capacità, almeno in termini potenziali, di mediare e strutturare conseguenzialmente le domande e le aspettative dei cittadini relative alle *policies* affrontate a livello europeo.

Ciò non vuol dire, naturalmente, che i gruppi politici siano dei blocchi monolitici che votano e si esprimono in maniera sempre coesa né, tantomeno, che nelle federazioni transnazionali non emergano contrasti tra i vari partiti nazionali relativamente ai temi più controversi. Anzi, le logiche di politica nazionale ancora si impongono alle singole componenti in seno ai partiti europei.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Un caso paradigmatico della logica nazionale con la quale si guarda all'affiliazione partitico-parlamentare europea è fornito da alcune forze politiche italiane. Ci si riferisce alle vicende del partito dei Democratici di Sinistra e della Margherita che, nelle elezioni europee del 2004 hanno dato vita alla lista comune "Uniti nell'Ulivo", evidentemente per fini di politica nazionale. Paradossalmente, l'unione elettorale tra i due partiti non ha evitato l'adesione a gruppi parlamentari distinti degli eletti dei due partiti, finiti in parte nel PSE (gli eletti provenienti dai DS), in parte nell'ALDE (gli eletti provenienti dalla Margherita). Eppure, prima delle elezioni e in vista della lista unitaria, era stato sollevato da più voci,

### **3.4 In particolare, la stabilità dell'articolazione lungo linee partitiche del PE**

Si è detto che la crescita del ruolo dei partiti politici europei e della loro interfaccia parlamentare rappresentata dai gruppi trova un significativo elemento a proprio sostegno nella stabilità delle divisioni politiche rappresentate nel Parlamento Europeo, fenomeno che assume un significato ancora maggiore se si considera che tale stabilità è riscontrabile proprio nel delicato momento del passaggio ad un'assemblea rappresentativa in cui coesistono parlamentari di 25 stati membri.

Se ne può dedurre una maggiore capacità dei partiti politici europei di strutturare stabilmente l'assemblea di Strasburgo e di dare vita ad un sistema politico che abbia un certo grado di consistenza. Si delinea, quindi, per ciò che concerne il Parlamento Europeo, quella "assemblea di soggetti collettivi, cioè di partiti, che fa dei gruppi parlamentari, con la loro *leadership* e la loro organizzazione, i soggetti principali della vita parlamentare, con tutte le conseguenze in termini di (relativa) prevedibilità dell'azione parlamentare".<sup>114</sup>

Le elezioni per la sesta legislatura ad elezione diretta del Parlamento Europeo, svoltesi tra il 10 e il 13 giugno del 2004, hanno portato alla composizione dei seguenti gruppi politici: Partito Popolare Europeo-Democratici Europei (PPE-DE), 268 membri; Partito del Socialismo

---

sulla stampa nazionale, il problema della successiva adesione degli eletti della lista unitaria ad un unico raggruppamento parlamentare europeo

<sup>114</sup> Morlino, M., Della Porta, D., Cotta, M., *op. cit.*, p. 326

Europeo (PSE), 202 membri; Alleanza dei Liberal-Democratici per l'Europa (ALDE), 87 membri; Verdi- European Free Alliance (VERDI-EFA), 42 membri; Sinistra Unita Europea/Sinistra Verde Nordica (SUE-SVN), 41 membri; Indipendenza e Democrazia (IND-DEM), 36 membri; Unione per l'Europa delle Nazioni (UEN), 27 membri; Gruppo dei Non Iscritti (NI), 28 membri.<sup>115</sup>

Tali gruppi, al di là di qualche diversità di origine puramente nominalistica, sono esattamente gli stessi presenti nella legislatura precedente, anteriore all'allargamento dell'Unione Europea.

La tendenza, dunque, è verso un certo grado di stabilità e continuità dell'articolazione politica del Parlamento Europeo, fenomeno che non si era potuto registrare nelle prime legislature ad elezione diretta.<sup>116</sup>

Al di là, infatti, dei tre gruppi storici (popolari, socialisti e liberali) presenti fin dal primo parlamento ad elezione diretta, il susseguirsi delle legislature aveva evidenziato un fenomeno di scomposizione/ricomposizione di gruppi politici piuttosto intenso. Ora, esso sembra aver raggiunto una sua configurazione definitiva: evidentemente, le famiglie politiche rappresentate a partire dal 1999 si sono dimostrate in grado di racchiudere e sintetizzare tutte le tendenze politiche presenti in Europa nell'attuale periodo storico.

Ma vi è di più: i raggruppamenti formati nell'assemblea parlamentare appaiono del tutto riconducibili alle famiglie politiche tradizionali conosciute dai sistemi politici europei. Il caso più controverso, infatti, appare quello del PPE-DE, che rappresenta il gruppo politico/federazione

---

<sup>115</sup> Tali dati sono tratti dal sito ufficiale del Parlamento Europeo [www.europarl.eu.int/elections2004](http://www.europarl.eu.int/elections2004)

<sup>116</sup> Per la composizione del Parlamento Europeo nella quinta legislatura e, più in generale, per la storia dell'articolazione per gruppi dell'Assemblea di Strasburgo fin dalle origini, si veda Bardi, L., Ignazi, P., *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, 2004

transnazionale più eterogeneo, dal punto di vista delle componenti nazionali, essendosi allargato ai conservatori britannici, ai gollisti francesi e al partito italiano di Forza Italia.<sup>117</sup> In definitiva, l'attuale PPE appare come un coagulo di tradizioni politiche diverse con aggiunta, alla tradizionale componente democristiana, di partiti della destra conservatrice europea e di specifiche esperienze politiche nazionali.

Nessun problema di inquadramento nelle famiglie politiche tradizionali appare per il PSE, per l'ALDE, per i Verdi e per l'EUL/NGL, gruppo che racchiude i principali partiti europei della sinistra radicale, tra cui i partiti comunisti.

Qualche chiarimento, invece, meritano i due gruppi dell'UEN e di IND/DEM. Essi appaiono riconducibili, più che alle tradizionali famiglie politiche tipiche dei sistemi partitici nazionali, ad un *cleavage* proprio del sistema politico dell'Unione Europea: in prima approssimazione, e, dunque, grossolanamente, in tali due gruppi possono essere identificati degli orientamenti politici genericamente definibili come 'euroscettici', anche se con atteggiamenti differenti da gruppo a gruppo e da componente a componente.

In linea di massima, si può dire che il gruppo dell'UEN si caratterizza non per una messa in discussione dell'esistenza stessa del processo di integrazione ma, piuttosto, per una concezione più marcatamente intergovernativa dell'UE e, soprattutto, per una valorizzazione e non

---

<sup>117</sup> Sulle vicende dell'allargamento del PPE, si veda ancora Bardi, L., Ignazi, P., *op.cit.*

dispersione delle identità nazionali nel quadro del processo di integrazione.<sup>118</sup>

Atteggimento tendenzialmente più radicale è quello del gruppo IND/DEM, che raggruppa al suo interno partiti regionalisti e marcatamente euroscettici che, insieme, mettono in discussione l'esistenza stessa della costruzione comunitaria.<sup>119</sup>

Dal punto di vista della rappresentatività del Parlamento Europeo nel suo complesso, anche il fenomeno della presenza in esso di gruppi euroscettici va salutato con un genuino spirito democratico, visto che essi consentono a quella parte di opinione pubblica europea, legittimamente diffidente nei confronti del processo di integrazione, di essere rappresentata nelle istituzioni comunitarie.

Ad ulteriore testimonianza di come il Parlamento Europeo abbia superato, dal punto di vista della stabilità della sua divisione per gruppi politici, la prova dell'allargamento si può osservare come gli scostamenti, in termini percentuali, tra i gruppi presenti nella quinta e quelli presenti nella sesta legislatura siano davvero minimi, denotando nel complesso un lievissimo

---

<sup>118</sup> Del gruppo UEN fanno parte: gli italiani di Alleanza Nazionale, i polacchi del Prawo I Sprawiedliwos, gli irlandesi del Fianca Fail, i danesi del Dansk Folkeparti più due partiti lituani e uno lettone. Dati tratti dal sito [www.euoparl.eu.int/politicalgroups](http://www.euoparl.eu.int/politicalgroups)

<sup>119</sup> Del gruppo IND/DEM fanno parte: i cechi del Nezavusli Demokrate, gli olandesi dello Staatkundig Gereformeerde Party, i danesi dello Junibevagelsen, i francesi del Mouvement pro la France, i greci dell' LOS, gli irlandesi dell'Independent Party, i polacchi della Liga Polskich Rodzin, gli svedesi del Junilistan e i britannici dello United Kingdom Independence Party. Dati tratti dal sito [www.euoparl.eu.int/politicalgroups](http://www.euoparl.eu.int/politicalgroups). Per quanto riguarda i deputati italiani appartenenti al partito della Lega Nord, essi erano appartenuti a tale gruppo fino al 16 marzo 2006, data in cui, nel corso della sessione plenaria del PE, il leader del gruppo, l'inglese Nigel Farage, ha annunciato ufficialmente l'espulsione dal gruppo dei 4 deputati italiani a seguito della vicenda delle vignette antisلمiche raffigurate su una maglietta provocatoriamente indossata dal Ministro delle Riforme Istituzionali italiano, Roberto Calderoli. Su tale vicenda, si possono consultare le news del 16 marzo 2006 sul sito [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)

spostamento ‘a destra’ dell’Assemblea<sup>120</sup>. Tendenza, quest’ultima, determinata principalmente da una minore solidità elettorale dei partiti di ispirazione socialdemocratica nei paesi nuovi membri e da una crescita, anche se contenuta, dell’ ‘euroscetticismo’, se assumiamo convenzionalmente di collocare tale tendenza sul lato destro dello spettro politico europeo.

Se dei progressi sono dunque riscontrabili sul piano della stabilità delle divisioni politiche interne al Parlamento Europeo, non pare meno significativo il fatto che l’Assemblea di Strasburgo abbia dato dei primi segnali di funzionamento attraverso la formazione di coalizioni collocabili sull’asse destra-sinistra dello schieramento politico.

In passato, infatti, il ‘gioco politico’ interno al PE si è svolto, in via preferenziale, attraverso una regola che potremmo definire ‘della preferenza per l’intesa’ tra i due gruppi storicamente più numerosi, e cioè il PPE e il PSE.<sup>121</sup>

Va detto che una delle cause per le quali è stato ritenuto difficile lo sviluppo di un sistema partitico europeo era individuata proprio nell’assenza di un governo direttamente responsabile nei confronti dell’Assemblea: di qui l’impossibilità dello sviluppo di una dinamica del tipo maggioranza-opposizione.

---

<sup>120</sup> Si confrontino, a tal proposito, i dati, le cui fonti sono già state indicate, relativi, rispettivamente, alla composizione in percentuale del PE nella quinta e nella sesta legislatura

<sup>121</sup> Bardi, L., Ignazi, P., *op.cit.*, p. 114

### **3.5 Coesione dei gruppi, dinamiche maggioritarie e ‘politicizzazione’ del dibattito in alcune vicende parlamentari recenti. In particolare, il caso della nomina della Commissione Barroso**

Rispetto a questo stato di cose, qualche tiepido segnale può essere rilevato in relazione alle vicende della investitura della Commissione presieduta da Barroso.<sup>122</sup>

Il primo passo verso la nomina della nuova Commissione Europea fu compiuto il 30 giugno del 2004, con la designazione del candidato presidente da parte del Consiglio Europeo, per la quale si tenne conto dell’esito delle elezioni europee appena svoltesi.<sup>123</sup>

Il Parlamento Europeo, il 22 luglio del 2004, approva a larga maggioranza, con 413 voti a favore e 251 contrari e il voto favorevole di socialisti, liberali e popolari, la designazione del Presidente.<sup>124</sup>

Il 13 settembre del 2004 il Consiglio Europeo adotta con una decisione l’elenco dei commissari designati dal Presidente *in pectore*. Ed è qui che comincia la fase interessante ai nostri fini: la ‘squadra’ messa a punto da Barroso e dai governi nazionali deve ottenere il voto di approvazione del

---

<sup>122</sup> L’attuale procedura di nomina della Commissione Europea è disciplinata dall’art. 214 del TCE ed è stata introdotta dal trattato di Maastricht, per poi essere successivamente modificata con il Trattato di Nizza. Ne risulta la necessità di una doppia approvazione parlamentare, prima sulla designazione del Presidente ad opera del Consiglio Europeo, e poi sull’intera compagine: il voto parlamentare favorevole è presupposto necessario affinché il Consiglio Europeo possa poi procedere, a maggioranza qualificata, alla nomina della Commissione. Ad ulteriore rafforzamento del rapporto Parlamento-Commissione, l’art. 201 del TCE prevede la possibilità che l’Assemblea voti, a maggioranza dei due terzi dei voti espressi, una mozione di censura nei confronti dell’esecutivo comunitario, da cui deriva un obbligo giuridico di dimissioni

<sup>123</sup> Schillaci, A., *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/barroso](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/barroso) del 24/11/2004, p. 1. José Manuel Durao Barroso, infatti, è un esponente di un partito portoghese impropriamente denominato socialdemocratico, ma che in realtà aderisce al PPE, cioè al partito di (larga) maggioranza relativa, secondo le elezioni europee del 10-13 giugno 2004

<sup>124</sup> Si consultino, a tal proposito, il processo verbale e l’esito della votazione relativi alla seduta in oggetto, disponibili sul sito ufficiale del PE, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

Parlamento Europeo, secondo quanto stabilito dall'art. 214, par. 2, comma 3 del TCE.

A tal proposito, l'art. 99 del Regolamento del Parlamento Europeo, integrando in tal senso le disposizioni 'a maglie larghe' del Trattato, prevede che i commissari designati siano sottoposti a varie audizioni innanzi alle commissioni parlamentari competenti per materia: audizioni che, ovviamente, sono strumentalmente collegate, all'espressione di voto finale.

Le audizioni si sono svolte dal 27 settembre all'11 ottobre del 2004 ed ebbero esito positivo se si eccettuano i casi di Rocco Buttiglione, del commissario designato lettone Ingrid Udre e di quello ungherese Ladszlo Kovacs: in questi tre casi, le commissioni parlamentari competenti si sono espresse negativamente.<sup>125</sup>

In particolare, ha destato interesse il caso del commissario italiano, Rocco Buttiglione, designato al portafoglio "Giustizia, Libertà Pubbliche e Sicurezza", nei confronti del quale il dissenso si generò sulla base di alcune affermazioni sull'omosessualità e sulla concezione dell'istituto famiglia espresse nel corso dell'audizione.<sup>126</sup>

Le reazioni politiche successive a tale episodio mettono in evidenza la formazione di un'opposizione 'di sinistra' alla Commissione Barroso su tematiche inerenti i diritti civili e la laicità della sfera pubblica: per cui, accanto al PSE, ai Verdi e all' EUL/NGL, si trovano i liberali dell'ALDE, mentre il PPE rimane arroccato su una posizione di difesa della Commissione Barroso.

---

<sup>125</sup> Le Commissioni si espressero con un voto finale che non è disciplinato dal Regolamento del Parlamento Europeo e la cui fonte, dunque, è da rinvenirsi nella prassi parlamentare: vedi Schillaci, A., *op. cit.*, p. 3

<sup>126</sup> Per un resoconto di tali dichiarazioni e delle reazioni che suscitavano, si veda l'articolo *La carta di Barroso, ruolo ridotto a Buttiglione*, su "Il Corriere della Sera" del 22 ottobre 2004, p. 5

In particolare, in vista del voto finale sull'intera Commissione che il Parlamento Europeo deve esprimere, il gruppo ALDE appare come il vero e proprio 'ago della bilancia', dal momento che una minoranza dei suoi esponenti lascia intravedere la possibilità di votare a favore della Commissione.<sup>127</sup>

Il 27 ottobre del 2005, giorno in cui era previsto il voto del Parlamento Europeo sull'intera compagine commissariale, il Presidente designato Barroso rinuncia a sottoporre la sua squadra alla votazione, nel timore di una bocciatura e giudicando non utile un'eventuale investitura a stretta maggioranza: Verdi, Socialisti, Comunisti e la maggioranza dei liberali avevano confermato il loro no alla compagine, cosicché Barroso ritenne utile lavorare su un rimpasto, al fine di rimuovere i motivi di contrasto con il Parlamento, ed evitare una bocciatura esplicita.<sup>128</sup>

Dalla vicenda si possono trarre due indicazioni fondamentali. La prima è una considerazione relativa al Parlamento nel suo complesso: le vicende della Commissione Barroso possono essere senz'altro lette come un passo nella direzione di una maggiore influenza parlamentare, di fatto e non solo di diritto, nel procedimento di nomina della Commissione stessa.<sup>129</sup>

Su tutti, appare significativo il commento a caldo del Presidente dell'Europarlamento, Josep Borrell: "Oggi l'Europarlamento è diventato maggiorenne, si è emancipato dalla tutela dei capi di Stato e di Governo".<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Vedi l'articolo *Sconfitta di Watson. Il suo gruppo rimane per il no*, su "Il Corriere della Sera" del 27 ottobre 2004, p. 3

<sup>128</sup> Per una ricostruzione cronachistica delle seguenti vicende, vedi l'articolo *Non si vota su Barroso, parte la corsa al rimpasto*, edito su "Il Corriere della Sera" del 28 ottobre del 2004, p. 3

<sup>129</sup> Schillaci, A., *op. cit.*, pp. 6-7

<sup>130</sup> Vedi l'articolo *Borrell: finita la tutela dei leaders. Il Parlamento è diventato adulto*, ne "Il Corriere della Sera" del 28 Ottobre 2004, p. 5

La seconda conclusione è quella relativa al tipo di coalizione che si forma intorno al problema sollevato dall'audizione del commissario italiano designato Rocco Bottiglione: una coalizione "laica e di sinistra", che lascia intravedere una possibile maggioranza 'governante' nel PE molto diversa da quella del tipo "*Grosse Koalition*", tra PPE e il PSE. Non che ciò porti ad uno stabile funzionamento maggioritario del Parlamento: che, si è visto, è anche il timore, paradossale, di vedere la sua Commissione 'promossa' di stretta misura a spingere Barroso ad evitare il voto esplicito.

E, tuttavia, nella vicenda è riscontrabile una 'politicizzazione' del dibattito su un *cleavage* così dirimente da causare un comportamento potenzialmente coerente tra i parlamentari di ogni gruppo, tanto da rendere prevedibile l'esito della votazione seguendo le linee delle divisioni politico-culturali rappresentate dai gruppi politici.

Le vicende successive dell'approvazione della Commissione 'rivisitata' segnano il ritorno della prevalenza del regime consensualistico vigente all'interno del PE e confermano l'avanzamento di ruolo compiuto dal Parlamento nell'ambito del sistema istituzionale europeo.

Sotto il primo profilo, la votazione parlamentare del 18 novembre 2004, che dà il via libera alla commissione ridisegnata, vede il voto a favore di 449 parlamentari sui 680 presenti: si registra, quindi, l'accordo ritrovato tra PPE, PSE e liberali, tutti a favore della nuova Commissione, con qualche defezione solo tra i liberali e nel PPE, con i conservatori britannici che optarono per l'astensione.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Vedi l'articolo *Barroso, via libera alla nuova Commissione*, su "Il Corriere della Sera" del 19 novembre 2004. Per i dati ufficiali, si consultino il processo verbale e i risultati delle votazioni per appello nominale relativi alla seduta in questione reperibili sul sito ufficiale del PE, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

Sotto il secondo aspetto, le vicende che hanno portato alla formazione della nuova Commissione sembrano prefigurare un nuovo rapporto, molto più stretto, tra Parlamento e Commissione, anche al di là del momento dell'approvazione iniziale.

Innanzitutto, la fase di rimpasto viene condotta dal Presidente designato attraverso una serie di 'consultazioni' con i maggiori esponenti dei gruppi politici al Parlamento Europeo.<sup>132</sup> In secondo luogo, all'atto dell'approvazione della nuova compagine commissariale, il Parlamento approva contestualmente una risoluzione di indirizzo nei confronti della Commissione che, sostanzialmente, mira ad un approfondimento della relazione di responsabilità politica che lega quest'ultima all'Assemblea, quasi prefigurando un vero e proprio rapporto di tipo fiduciario. Ciò a conferma del fatto che lo sviluppo dei rapporti interistituzionali a livello europeo è aperto a sviluppi interessanti, al di là delle scarse previsioni contenute nei Trattati.<sup>133</sup>

Del resto, non è la prima volta che il Parlamento Europeo accenna ad un funzionamento di tipo maggioritario.

Precedenti interessanti sono quelli della nomina del popolare Jacques Santer a Presidente della Commissione nel 1994, approvata a stretta maggioranza con l'assenso dei popolari e il voto contrario della maggioranza dei socialisti; e quello della nomina della Commissione Prodi nel settembre del 1999, vicenda nella quale pure è individuabile una divisione di natura

---

<sup>132</sup> Vedi, ad esempio, l'articolo *Barroso tratta con i leaders. Sei le poltrone in bilico*, su "Il Corriere della Sera" del 29 ottobre 2004

<sup>133</sup> Schillaci, A., *op.cit.*, pp. 5-7. Vedi anche la risoluzione del PE sulla Commissione Prodi del 15 settembre 1999, con la quale il Parlamento fissa gli indirizzi di una maggiore interlocuzione tra i due organi, "enucleando anche un abbozzo di sfiducia individuale dei singoli commissari", nell'ambito di quelle che potremmo definire 'convenzioni costituzionali'; vedi Lippolis, V., *op. cit.*, p. 949

partitica, con liberali e gruppi di sinistra a favore e con una spaccatura interna al gruppo del PPE.<sup>134</sup>

Ancora, nel gennaio 2002, in relazione alla vicenda che ha portato all'elezione del liberale irlandese Pat Cox a Presidente del PE, si è potuto constatare una divisione dell'Assemblea lungo l'asse destra-sinistra in luogo della consolidata prassi consociativa. La regola dell'alternanza alla Presidenza tra i due maggiori gruppi, popolari e socialisti, è stata rotta, infatti, a causa del formarsi di una maggioranza popolar-liberale, nell'ottica di una 'bipolarizzazione' europea tra popolari e socialisti, con i liberal-democratici nel ruolo di 'ago della bilancia'.<sup>135</sup>

In definitiva, appare evidente dalla considerazione dei casi indicati come vi siano degli impulsi nel Parlamento Europeo che portano ad un funzionamento di tipo maggioritario dell'istituzione, come riflesso della presa di coscienza del fatto che l'agenda politica dell'Europa comunitaria si trova a fronteggiare i *cleavages* propri delle arene politiche nazionali.

Ciò a dispetto dell'idea di integrazione europea ideologicamente neutrale rispetto al dibattito che corre lungo l'asse destra-sinistra<sup>136</sup>, le cui conseguenze si manifestano sia nel consensualismo tipico dell'Assemblea di Strasburgo, giustificabile anche sulla base dell'obiettivo dell'affermazione del Parlamento nel suo complesso nell'ambito interistituzionale,<sup>137</sup> sia nella

---

<sup>134</sup> Vedi Lippolis, V., *op. cit.*, pp. 950-1

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp.951-2. Vedi anche Hix, S., Noury, A., Roland, G., *A 'normal' Parliament? Party cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, European Parliament Research Group, Working Paper no. 9, 2002, pp. 14 e ssgg., laddove si osserva come la 'grande coalizione' PPE-PSE "era più forte nella terza e quarta legislatura mentre, nella quinta, emerge più chiaramente la dimensione destra-sinistra".

<sup>136</sup> Weiler, J., *After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe*, in "The singular Europe: economy and polity of the European Community", Adams, J., (a cura di), Anne Arbor, University of Michigan Press, 1992, p. 32

<sup>137</sup> Lippolis, V., *op. cit.*, p. 948

pratica della divisioni per nazionalità, più che per gruppi politici, nelle votazioni parlamentari.

### **3.6 Ulteriori ‘prove’ a sostegno della coesione dei gruppi politici nel PE**

Se è vero, dunque, che i gruppi politici e, dunque, i partiti europei, hanno compiuto dei progressi nella loro capacità di strutturare l’istituzione parlamentare, il passo successivo è quello di portare ulteriori ‘prove’ a sostegno dell’idea che i gruppi non siano delle mere giustapposizioni di parlamentari nazionali che si associano per convenienza regolamentare, ma che, piuttosto, essi abbiano un’ “anima” riconoscibile sulla base di una “comunità di tradizioni politiche continentali”.

In primo luogo, occorre far riferimento all’effettiva prassi parlamentare dei gruppi politici in un’ottica di lungo periodo. Si tratta di misurare, in altre parole, quella che viene definita come ‘coesione’ dei gruppi politici, espressa da un indice in grado di fornire una percezione sintetica della capacità dei gruppi politici di ‘votare insieme’ sul complesso delle questioni sottoposte al Parlamento Europeo in un arco temporale ampio.

Simon Hix<sup>138</sup> ha analizzato l’insieme delle votazioni parlamentari effettuate dal 1979 al dicembre 2001: naturalmente, non viene fatta una distinzione a seconda dell’oggetto delle diverse votazioni e, tra di esse, vengono analizzate solo quelle per appello nominale (*roll-call votes*), le uniche per le quali è registrato il voto di ogni singolo parlamentare.

---

<sup>138</sup> Ci si riferisce all’opera Hix, S., Noury, A., Roland, G., *A ‘normal’ Parliament? Party cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, European Parliament Research Group, Working Paper no. 9, 2002

Lo strumento di misurazione è un indice (*Agreement Index*)<sup>139</sup> che ha la capacità di sintetizzare la capacità di voto ‘coeso’ tra i vari gruppi parlamentari, considerando contemporaneamente le tre opzioni di voto (favorevole, contrario e astensione).

Ne vien fuori il seguente quadro:<sup>140</sup>

- i gruppi parlamentari europei sono mediamente più coesi dei partiti americani e leggermente meno dei gruppi nazionali nei parlamenti dei paesi dell’Unione;
- la coesione dei gruppi che hanno un’organizzazione partitica esterna al Parlamento è maggiore di quella dei gruppi che ne sono privi (non a caso il grado di coesione è maggiore tra i tre gruppi ‘storici’ dei popolari, dei socialisti e dei liberali);
- in generale, la coesione tra i gruppi politici aumenta con l’incremento dei poteri dell’istituzione parlamentare europea.

Del resto, già nel 1997, lo stesso autore si era cimentato con la misurazione empirica della ‘dispersione’ ideologica all’interno dei gruppi parlamentari europei, sulla base delle posizioni politiche interne assunte dai vari partiti nazionali, riscontrando un basso grado di differenziazione tra i vari gruppi, con il liberali e il PPE a guidare la classifica dei ‘meno coesi’.<sup>141</sup> L’esercizio, tuttavia, andrebbe ripetuto a seguito dell’allargamento, laddove il numero medio di partiti nazionali per gruppo è ovviamente aumentato.

---

<sup>139</sup> Per le modalità di costruzione dell’indice vedi *ibidem*, pp. 9 e ssgg.

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 9 e ssgg.

<sup>141</sup> Hix, S., Lord, C., *Political parties in the European Union*, Houndmills, Macmillan, 1997, p. 146

Sul piano di un'analisi qualitativa, meno legata, quindi, a dati statistici di sintesi complessiva del comportamento dei gruppi, si può notare come dalle cronache recenti emerge una certa capacità dei gruppi/partiti di assumere posizioni politiche unanimi o quasi sui principali temi dell'agenda politica europea.

E' il caso, già citato, della nomina della Commissione Barroso; ma è anche il caso delle posizioni assunte sul Trattato Costituzionale e sulla prospettiva di adesione della Turchia all'Unione Europea, per citare due dei temi più recentemente al centro del dibattito.

Nel caso del Trattato Costituzionale, il Parlamento Europeo si è espresso con un voto favorevole a larghissima maggioranza il 12 gennaio del 2005 (500 favorevoli, 137 contrari e 40 astenuti), confermando anche in questo caso il regime consensualistico.

Ciò che interessa notare in questa sede, tuttavia, è il fatto che, su un tema dirimente, quasi tutti gruppi hanno votato in modo pressoché compatto: PSE, ALDE, Verdi e PPE, questi ultimi con l'eccezione dei conservatori britannici, a favore, l'estrema sinistra contro.

Il voto parlamentare sul Trattato Costituzionale, inoltre, ha messo in evidenza come la linea di divisione all'interno del Parlamento Europeo va sempre più passando anche attraverso la distinzione tra europeisti ed 'euroscettici', cioè attraverso un *cleavage* esclusivo del livello europeo, con i parlamentari inglesi dell'UKIP, in particolare, a capo della minoranza contraria alla Costituzione.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Vedi l'articolo *Strasburgo approva la Costituzione UE*, su "Il Corriere della Sera" del 13 gennaio 2005. Per i dati ufficiali circa l'esito della votazione, si consulti il processo verbale e l'esito della votazione per appello nominale relativo alla seduta in oggetto, consultabile sul sito ufficiale del PE, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

Anche sul caso della decisione del Consiglio Europeo di avviare i negoziati per l'ingresso a lungo termine della Turchia nell'Unione Europea, il Parlamento Europeo ha avuto modo di esprimersi, questa volta immediatamente prima della decisione dei capi di Stato e di Governo, e cioè il 15 dicembre del 2004. Anche in questo caso, la maggioranza a favore dell'avvio dei negoziati di adesione è stata larghissima (407 voti a favore contro 262 contrari), con socialisti, liberali, comunisti e verdi a trainare il sì, con la destra schierata compatta sul fronte del no e con i soli popolari ad essere profondamente divisi, secondo le linee nazionali, sulla questione dell'adesione turca.<sup>143</sup> Un nuovo caso, quindi, di formazione di quella maggioranza laica e di sinistra che aveva prevalso nella vicenda della nomina della Commissione Barroso.

Un'ultima annotazione va riferita alla capacità delle identità politiche europee di affermarsi ancor prima dell'ingresso nella sede parlamentare, e cioè nel corso delle diverse campagne elettorali per l'elezioni dei membri del PE.

Alcuni studi recenti<sup>144</sup> descrivono una serie di elementi che segnerebbero una tendenza verso una maggiore 'europeizzazione' delle campagne elettorali per il PE, con la comparsa di tematiche e di identità del livello sovranazionale: elementi che sarebbero in controtendenza rispetto alla tesi consolidata secondo cui le elezioni europee sarebbero del tipo "*second*

---

<sup>143</sup> Vedi l'articolo *L'Europarlamento dice il primo sì alla Turchia*, su "Il Corriere della Sera" del 16 dicembre 2004. Dal processo verbale della seduta del 15 dicembre 2004, reperibile sul sito ufficiale del Parlamento Europeo, non risultano i nominativi dei favorevoli, dei contrari e degli astenuti, in quanto la votazione si è svolta a scrutinio segreto. Per tale ragione, si è fatto ricorso alla ricostruzione giornalistica delle posizioni dei vari gruppi e componenti nazionali

<sup>144</sup> Ci si riferisce a Pasquinucci, D., Verzichelli, L., *Elezioni europee e classe politica sovranazionale*, Il Mulino, 2004, pp. 21 e ssgg., 77 e ssgg.

*order*”, e cioè incentrate su tematiche di politica interna e volte alla valutazione dell’operato dei governi in carica nei rispettivi paesi.<sup>145</sup>

Del resto, era stato già notato che, anche in fase di campagna elettorale, “lo sviluppo del tasso di politicità dell’integrazione europea fa sentire ai partiti politici nazionali l’esigenza di non essere esclusi dai sia pure embrionali schieramenti politici europei”.<sup>146</sup>

### **3.7 Casi in controtendenza: divisioni recenti sulla base della nazionalità nel PE**

Non mancano, tuttavia, esempi anche recentissimi di come la logica nazionale attraversi ancora i gruppi politici all’interno del Parlamento, seppure in presenza di una tendenza verso una maggiore prevedibilità delle votazioni parlamentari seguendo le linee delle divisioni per affinità politiche continentali.

E’ il caso, da ultimo, della votazione parlamentare di una risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (cd. “direttiva Bolkestein”).<sup>147</sup> A fronte della larga approvazione parlamentare, avvenuta con 394 voti favorevoli, 215

---

<sup>145</sup> La primigenia nella formulazione della teoria della “second order elections” è di Reif, K., Schmitt, H., *Nine second order elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in “European Journal of Political Research”, anno VIII, nn. 3-4 1980

<sup>146</sup> Lippolis, V., *L’evoluzione istituzionale dell’Unione Europea e i suoi riflessi sugli schieramenti politici*, in “Il Mulino”, 1998, p. 104 e ssgg.

<sup>147</sup> Si tratta della proposta della Commissione Europea COM(2004)0002, votata in prima lettura dal Parlamento Europeo nella seduta plenaria del 16 febbraio 2006, nell’ambito della procedura di codecisione. I dati relativi all’esito della votazione sono stati reperiti dal sito ufficiale del Parlamento Europeo [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int) attraverso il link “processi verbali”

contrari e 33 astenuti, si sono registrate delle defezioni ‘nazionali’ sia all’interno del gruppo popolare che all’interno di quello socialista. I 394 voti favorevoli sono suddivisi, per la quasi totalità, tra i tre gruppi del PPE, del PSE e dell’ALDE: ciascuno di essi fa registrare qualche defezione, ma mentre nel caso dell’ALDE i contrari non sono accomunabili sulla base della nazionalità, il PPE e il PSE fanno registrare una divisione lungo linee nazionali.

In particolare, si registra il voto contrario dei rappresentanti francesi del PSE e di quasi tutti i componenti del gruppo popolare provenienti dai paesi nuovi membri: ciò, evidentemente, sulla base di una non condivisione dell’intento di liberalizzazione del mercato dei servizi nell’ambito dell’Unione.

Su un altro tema sensibile, già al centro del dibattito nella “vicenda Buttiglione”, si registra nel Parlamento Europeo una nuova divisione per nazionalità, questa volta riguardante deputati italiani. Ci si riferisce alla risoluzione non legislativa sull’omofobia, votata a Strasburgo il 18 gennaio 2006, il cui testo inerisce alla lotta contro ogni tipo di discriminazione basata sull’orientamento sessuale.

La risoluzione è stata approvata a larga maggioranza, con l’appoggio di tutti i maggiori gruppi politici del Parlamento Europeo, e cioè PPE, PSE, ALDE, GUE/NGL, VERDI, con 468 voti favorevoli, 149 contrari e 41 astensioni.<sup>148</sup>

Nella circostanza, la maggioranza dei deputati italiani aderenti al PPE (ben 13) hanno votato contro la risoluzione, in compagnia di altri deputati europei del PPE e comunque contro la maggioranza del gruppo che sosteneva la risoluzione in oggetto.

---

<sup>148</sup> Tutti dati relativi a tale risoluzione parlamentare sono tratti dal processo verbale della seduta disponibile sul sito ufficiale del Parlamento Europeo, di cui alla nota precedente

I parlamentari italiani aderenti all'ALDE, invece, risultano astenuti nonostante l'indicazione di voto favorevole proveniente dal gruppo: c'è da considerare come gli eletti italiani appartenenti a tale gruppo provengano dal partito della Margherita che, a sua volta, fonde una tendenza liberale e una cattolica. L'annotazione è resa ancora più interessante dal fatto che tali parlamentari erano stati eletti nelle elezioni europee svoltesi in Italia nel giugno del 2004 attraverso la costituzione di una lista unitaria tra tale partito e i Democratici di Sinistra, i cui appartenenti hanno aderito senza indugio al PSE. L'adesione degli eletti della Margherita all'ALDE è parsa, allora, una soluzione di compromesso tra l'impossibilità di aderire al medesimo gruppo dei colleghi diessini e l'imbarazzo eventuale che avrebbe provocato l'adesione al PPE, gruppo del quale fanno parte tutti i parlamentari eletti di Forza Italia, partito avverso, nel contesto politico italiano, sia ai DS che alla Margherita stessa.

Altro caso recente in cui si è palesata una divisione in seno al Parlamento Europeo su base nazionale è quello relativo alla risoluzione legislativa sulla proposta della Commissione COM(2003)0644, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche e istitutiva dell'Agenzia Europea delle sostanze chimiche (REACH), votata in prima lettura il 17 novembre del 2005 nell'ambito della procedura di codecisione.<sup>149</sup>

La risoluzione è stata approvata ancora una volta a larga maggioranza (398 voti a favore, 148 contrari e 36 astenuti), con l'approvazione di PPE, PSE, GUE/NGL e ALDE, ma con la defezione della maggior parte dei deputati

---

<sup>149</sup> Il testo della risoluzione approvata dal Parlamento e i dati relativi all'esito della votazione sono reperiti dai processi verbali della seduta in oggetto del PE, reperiti ancora una volta sul sito ufficiale dell'assemblea.

popolari tedeschi, evidentemente preoccupati degli interessi nazionali nel settore chimico.

Dai casi citati, senza pretesa di esaustività, si possono trarre alcune considerazioni. Permane, in primo luogo, nonostante la tendenza osservata nel paragrafo precedente, la divisione lungo linee nazionali più che per affiliazione partitica nelle votazioni del Parlamento Europeo. Le spiegazioni di tali comportamenti dei parlamentari possono essere le più diverse: interesse nazionale (è il caso dei tedeschi nei confronti del REACH, dei francesi e dei popolari dei paesi nuovi membri nei confronti della liberalizzazione del mercato dei servizi), semplice eterogeneità di una componente nazionale rispetto al 'contenitore' europeo (è il caso dei popolari italiani contrari alla risoluzione sull'omofobia), problemi di posizionamento strategico in ambito nazionale (è il caso dei parlamentari italiani della Margherita che aderiscono all'ALDE e si astengono nella votazione sull'omofobia).

In secondo luogo, appare evidente dal complesso delle votazioni considerate come l'esito delle votazioni dipende ancora in buona misura dall'accordo tra PPE e PSE, con la presenza frequente dell'ALDE. Se ne conclude che la strada verso una maggiore coesione dei gruppi e verso un funzionamento di tipo compiutamente maggioritario del PE risulta essere ancora lunga, nonostante i progressi evidenziati nel paragrafo precedente.

### **3.8 Conclusione: il ruolo i partiti europei per il superamento della crisi di legittimità dell'Unione**

Tra gli studiosi del processo di integrazione esistono molteplici interpretazioni estremamente scettiche circa la possibilità di 'politicizzazione' del dibattito sui principali temi dell'agenda europea e relativamente allo sviluppo di un sistema di partito operante a livello comunitario.

La causa di ciò è individuata, di volta in volta, nella mancanza di legittimazione delle istituzioni europee, nel compimento di una serie di scelte di *policies* 'a monte', cioè direttamente nei Trattati, nell'assenza di un diffuso senso di appartenenza ad una comunità politica europea o, ancora, nella prevalenza di interessi lobbistici sulla considerazione dell'interesse generale in quanto tale.<sup>150</sup>

Il tentativo della presente trattazione è stato quello di indicare, tuttavia, un insieme di elementi che indicano dei progressi sulla strada della 'politicizzazione' e della democratizzazione del dibattito politico nell'UE.

Tale 'accensione' della dialettica democratica non può che passare attraverso una crescita del ruolo svolto dai partiti politici, indispensabili intermediari democratici tra cittadini ed istituzioni. Tale crescita si è avuta nel Parlamento Europeo, ma anche al di fuori di esso e trova la sua espressione anche sul piano del diritto comunitario, con il riconoscimento di uno 'status' giuridico complessivo dei partiti politici operanti a livello europeo.

La riflessione sui partiti europei si inserisce, in realtà, in un dibattito più ampio, di straordinaria problematicità e interdisciplinarietà: quello della crisi dello Stato-nazione, che vede intaccata l'esclusività della sua sovranità a favore di ordinamenti di tipo sovranazionale. Lo Stato-nazione, tuttavia,

---

<sup>150</sup> Per una ricognizione di tali teorie vedi Lippolis, V., *I partiti politici europei*, cit., pp. 944-6

stenta a morire e, correlativamente, stenta a nascere un compiuto ordinamento sovranazionale, nel quale vi sia spazio per la democrazia ‘oltre lo Stato’.

Anche nel processo di integrazione europea, si registra una tensione dialettica tra il livello statale e quello sovranazionale, con gli stati-nazione, da cui è partito l’impulso per la creazione della dimensione sovrastatale, che sono, tuttavia, restii a far nascere un ordinamento realmente sovranazionale.

Ciò che rende difficile il definitivo superamento degli stati-nazione a favore dell’ordinamento sovranazionale è la scissione tra legalità e legittimità che si registrerebbe nell’ambito dell’Unione. Secondo tale visione, la democrazia scaturisce dall’intreccio tra legalità e legittimità, ma solo la prima dimensione sembra essere propria della costruzione europea in questo dato momento storico. Sul piano della legittimità, invece, sembra persistere un certo grado di incapacità del ‘popolo’ europeo di riconoscersi e di sentirsi appartenente ad una comunità politica unica e di esprimere consenso nei confronti del sistema politico-istituzionale dell’Unione.<sup>151</sup>

Lo sviluppo dei partiti politici europei e la loro capacità di ‘fare sistema’ potrebbero essere un utile mezzo per alleviare la crisi di legittimità che corrode la costruzione europea, testimoniata anche dalla battuta d’arresto subita recentemente dal Trattato Costituzionale.

I partiti politici europei e la loro ‘interfaccia parlamentare’, rappresentata dai gruppi politici, possono rispondere a quella carenza di democrazia che è la causa principale della crisi di legittimità dell’Unione: la loro capacità di rappresentare i cittadini, di rendere politicamente intelligibili le dinamiche

---

<sup>151</sup> La tesi è di De Giovanni, B., *Verso la Costituzione post-nazionale*, in Vacca, G. (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Dedalo, Bari, 2005

parlamentari, di stimolare il dibattito nell'opinione pubblica europea, può consentire di superare quella crisi.

Un tale sviluppo permetterebbe di rafforzare, accanto all'ineliminabile, almeno nel breve periodo, dimensione intergovernativa del processo di integrazione, il 'circuito sovranazionale' e il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte politiche del livello di governo europeo.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Sull'equilibrio tra intergovernativo e sovranazionale nell'Unione Europea e per una ricostruzione delle diverse teorie dell'integrazione, vedi Nugent, N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2001, pp. 525 e ssgg.



## CAPITOLO IV

### IDEOLOGIA E POLITICIZZAZIONE NELL'UNIONE A 25:

#### EUROSCETTICISMO E COSTITUZIONE. PARTITI

#### ITALIANI E INTEGRAZIONE EUROPEA

#### 4.1 La 'dimensione' ideologica dell' "Euroscetticismo"

##### 4.1.1 *Definizione del concetto e problemi di misurazione*

Gli anni recenti hanno visto un fiorire di studi nell'ambito della ricerca accademica che hanno avuto come oggetto la ricostruzione delle attitudini dei partiti politici verso il processo di integrazione europea e, in particolare, l'emergere del fenomeno dell' "euroscetticismo" attraverso lo studio di casi nazionali e di singoli partiti:<sup>153</sup> la crescita di attenzione verso tale ambito è

---

<sup>153</sup> Vedi, a titolo esemplificativo: J. Gaffney, ed. *Political Parties and the European Union*. London: Routledge, 1996; S. Hix and C. Lord, *Political Parties in the European Union*.

testimoniata, tra le altre cose, dalla nascita dell' *Opposing Europe Research Network (OERN)*. Una corretta analisi del fenomeno, tuttavia, non può prescindere dalla definizione del fenomeno e dalla predisposizione dei criteri volti alla rilevazione di esso.

Sebbene il termine pare abbia un'origine giornalistica piuttosto che politologica, successivamente non sono mancati tentativi di dare al concetto una sua dignità scientifica: in particolare, è stata concettualizzata una distinzione tra *Soft and Hard Euroscepticism*, laddove il primo concetto esprime un'opposizione contingente, anche basata su motivi di interesse nazionale, al processo di integrazione, mentre il secondo concetto designa un'opposizione di principio, in questo senso 'qualificata', all'idea stessa di integrazione continentale.<sup>154</sup> Si è trattato, in sede di primo approccio alla materia, di una definizione operativa, volta a stimolare le prime ricerche sui sistemi partitici europei, allo scopo di stimolare il dibattito teorico sul fenomeno.

Tale definizione fu aspramente criticata in dottrina per due ragioni fondamentali: la prima è che la nozione di *Soft Euroscepticism* era talmente ampia da arrivare a ricomprendere qualsiasi disaccordo contingente con una

---

Basingstoke: Macmillan. 1997; L. Ray, 'Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey,' *European Journal of Political Research*. Vol 36. 1999. pp283-306; G. Marks and C. Wilson, 'National Parties and the Contestation of Europe' in T. Banchoff and Mitchell P. Smith. *Legitimacy and the European Union: The contested polity*. London: Routledge. 1999. pp113-133; G. Marks and C. Wilson, 'The past in the present: A cleavage theory of party positions on European integration,' *British Journal of Political Science*. Vol 30. 2000. pp433-459; R. Ladrech, ed., Special Issue: The Europeanization of Party Politics. *Party Politics*. Vol 8 No 4. July 2002; M. Steenbergen and G. Marks, 'Dimensions of Contestation in the European Union,' *Comparative Politics Special Issue*, Vol 35 No 8. October 2002; P. Taggart, 'A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems', *European Journal of Political Research*, Vol 33 .1998. pp363-388; Special issue of *European Integration*. Vol 22. 2000; N. Sitter, 'The Politics of Opposition and European Integration in Scandinavia: Is Euro-Scepticism a Government–Opposition Dynamic?' *West European Politics*. Vol 24 No 4. October 2001. pp22-39; P. Kopecky and C. Mudde, 'The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe,' *European Union Politics*. Vol 3 No 3. 2002. pp297-326.

<sup>154</sup> Taggart, P., *A touchstone of dissent...*, cit., p. 365

misura predisposta a livello dell'Unione. La seconda critica osservava come, accanto all'opposizione 'di principio' alle cessioni di sovranità implicate da un qualsiasi processo di integrazione fosse da prendere in considerazione la contrarietà nei confronti di ulteriori cessioni di sovranità e, quindi, nei confronti della 'traiettoria' che il processo di integrazione avrebbe seguito nel suo prosieguo. Tali critiche hanno portato alla considerazione distinta delle due dimensioni dell' "opposizione di principio" e dell' opposizione nei confronti del percorso corrente o futuro del processo di integrazione, arrivando alla formulazione di quattro distinte categorie di posizioni partitiche sull'Europa:<sup>155</sup>

- gli *Euroenthusiasts*, a favore dell'integrazione e della 'traiettoria';
- gli *Eurosceptics*, a favore dell'integrazione ma contro la 'traiettoria';
- gli *Europramatists*, per principio contro l'integrazione ma a favore del percorso attuale;
- gli *Eurorejects*, contrari sia all'integrazione in quanto tale, sia alla traiettoria presente e futura.

Tale definizione, laddove compie un passo in avanti perché consente una netta distinzione tra posizioni partitiche contrarie al processo di integrazione (e non solo ad una specifica misura varata a livello UE) e posizioni favorevoli, non appare tuttavia esente da critiche: innanzitutto, a livello strettamente nominalistico, il termine "Euroscetticismo" viene relegato a descrivere uno solo dei possibili atteggiamenti negativi nei confronti del processo di integrazione europea, mentre nella letteratura e nel linguaggio

---

<sup>155</sup> Kopecki, P., Mudde, C., *op. cit.*, p. 300

dei mass-media, esso unanimemente indicava il fenomeno nella sua generalità.

In secondo luogo, appare molto discutibile la categoria degli “Europragmatici”, dal momento che appare difficilmente conciliabile la contrarietà di principio all’integrazione europea con il supporto nei confronti dell’attuale o futuro grado di approfondimento dell’Unione, tant’è che non esistono partiti politici le cui posizioni politiche potrebbero essere ricomprese in tale categoria.

In terzo luogo, la categoria degli “Euroentusiasti” riproduce il difetto dell’onnicomprendività che era stato associato alla categoria del *Soft Euroscepticism*, dal momento che tiene insieme partiti come Forza Italia o i gollisti francesi con la CDU tedesca, storicamente caratterizzati da atteggiamenti molto diversi nei confronti dell’integrazione europea.<sup>156</sup>

Il problema, allora, appare quello di discriminare meglio all’interno della categoria dei *supporters* del processo di integrazione, mantenendo la stessa capacità di discernimento all’interno della più ampia categoria degli scettici.

Una classificazione più complessa dei possibili atteggiamenti dei partiti nei confronti dell’Unione Europea è arrivata alla definizione di sei distinte categorie, da considerarsi tutte precedute dal prefisso “EU” piuttosto che “Euro”:<sup>157</sup>

- *Rejectionist*, posizione contraria sia alla partecipazione all’UE, sia a singole politiche o istituzioni;

---

<sup>156</sup> Szczerbiak, A., Taggart, P., *Theorising party-based Euroscepticism: problems of definition, measurement and causality*, Sussex European Institute n. 69, University of Sussex, August 2003. Disponibile on line al seguente indirizzo web: [www.sussex.ac.uk/sei](http://www.sussex.ac.uk/sei)

<sup>157</sup> Flood, C., *Euroscepticism: a problematic concept*, Paper presented to the UACES 32<sup>nd</sup> annual conference, Queen’s University, Belfast, September 2002

- *Revisionist*, posizione caratterizzata dall'auspicio verso un ritorno all'indietro dell'UE, prima degli approfondimenti causati dalle successive revisioni dei Trattati;
- *Minimalist*, consistente nell'accettazione dello *status quo* e nella contrarietà verso successivi approfondimenti;
- *Gradualist*, cioè favorevole ad approfondimenti graduali, anche in particolari settori;
- *Reformist*, posizione caratterizzata dalla presenza di una volontà riformatrice che pone l'accento sulla necessità di migliorare il funzionamento di istituzioni e *policies*;
- *Maximalist*, consistente nella volontà di premere sull'acceleratore del processo di integrazione al fine di un suo approfondimento.

Anche tale classificazione presenta dei problemi, derivanti questa volta dalla sua complessità: il grado di dettaglio delle definizioni riportate, infatti, non consente di collocare univocamente i partiti nazionali in una categoria, con minori difficoltà per le formazioni politiche dei paesi nuovi membri che, generalmente, prestano maggiore attenzione nella predisposizione delle loro piattaforme europee.

Detto dei problemi definatori del concetto, occorre ora soffermarsi su ciò che l'Euroscetticismo non è, con riferimento a singoli ricorrenti atteggiamenti critici assunti da partiti politici nei confronti del processo di integrazione.<sup>158</sup>

In particolare, appare scorretto annoverare tra gli Euroscettici le posizioni politiche volte a sottolineare semplicemente la collisione tra l'interesse nazionale e gli obiettivi perseguiti dall'UE, in una circostanza determinata o

---

<sup>158</sup> La ricostruzione che segue è tratta da Szczerbiak, A., Taggart, P., *op. cit.*, p. 12 e ssgg.

più in generale; così come appare eccessivo considerare come Euroscetticismo la contrarietà ad una determinata *policy* e all'impostazione che ad essa viene data a livello europeo, a meno che non si tratti di una politica pubblica fondamentale, che caratterizzi in maniera rilevante l'indirizzo assunto dal processo di integrazione nel suo complesso (come nel caso, ad esempio, dell'Unione Monetaria Europea). In ogni caso, è opportuno considerare anche la visuale soggettiva dalla quale ogni partito guarda all'Unione: cioè se essa è considerata un principalmente un fenomeno economico, saranno valutate le *performances* in tal ambito, mentre l'accento posto sugli elementi di politicità del processo di integrazione porta a valutare maggiormente i risultati raggiunti intermini di internazionalismo, pace e sicurezza nei rapporti interstatali.

Ancora, le criticità espresse rispetto al processo di allargamento dell'Unione non esprimono necessariamente convinzioni politiche di natura euroscettica: bisogna ricordare, a questo punto, la polemica "*wideners vs. deepeners*" che dimostra come gli oppositori dell'allargamento possano in realtà essere convinti della necessità dell'approfondimento in ulteriori settori del processo di integrazione. D'altra parte, anche tra i sostenitori dell'allargamento possono annidarsi atteggiamenti euroscettici: è il caso del supporto all'allargamento da parte dei Conservatori britannici nel PE che, secondo alcuni, nascondeva la speranza che esso portasse ad un ridimensionamento o alla crisi dell'intero processo di integrazione.<sup>159</sup>

Apparirebbe, infine, paradossale, l'inclusione tra gli Euroscettici di quei partiti che insistono sulla necessità di rendere più democratico l'assetto

---

<sup>159</sup> D.Baker, A. Gamble, D. Seawright and N. Randall, 'Elite Party Based Euroscepticism in the UK: A Case of Fractured Consensus and Asymmetrical Attitudes,' Paper presented to ECPR Joint Sessions of Workshops workshop on 'Opposing Europe: Euroscepticism and political parties', Turin, March 22-27 2002.

complessivo dell'UE attraverso una maggiore sovranazionalità del sistema istituzionale: ciò a meno che non si intenda come maggiormente democratico un assetto dell'Unione basato sull'istanza intergovernativa, ciò che sarebbe in contrasto col sentiero evolutivo che, seppur a fatica, l'Unione sta percorrendo.

Volgendo ora lo sguardo verso i problemi di misurazione del grado di euroscetticismo, occorre considerare, in primo luogo, come, all'interno di un sistema politico, l'indicatore più affidabile sia quello relativo alle percentuali di consenso raggiunte dai partiti anti-UE.

Alcuni autori, inoltre, hanno tentato di mettere in relazione la presenza di Euroscetticismo in un sistema politico con altre variabili, quali la presenza di una pubblica opinione contraria all'ingresso nell'UE, la longevità dello stato, il livello di consenso nei confronti delle istituzioni, il tipo di sistema partitico presente in un dato Paese.<sup>160</sup>

Appare alquanto difficoltoso, invece, predisporre degli indicatori utili per la comparazione dell'Euroscetticismo presente in diversi sistemi politici nazionali: ciò sia per i diversi gradi di salienza delle tematiche europee nelle piattaforme dei partiti nazionali e nel dibattito in campagna elettorale, sia perché esse possono essere più o meno determinanti del comportamento di voto degli elettori. Cosicché appaiono incomparabili anche dei meri dati quantitativi relativi a partiti euroscettici nei diversi paesi.

---

<sup>160</sup> P.Taggart and A. Szczerbiak. 'Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe.' SEI Working Paper No 46/Opposing Europe Research Network Working Paper No 2. May 2001

#### 4.1.2. *Le cause alla base dell'atteggiamento euroscettico dei partiti nazionali*

Dopo aver gettato una luce sui problemi di definizione del fenomeno, occorre soffermarsi a questo punto sulle cause di esso: in altre parole, bisogna chiedersi quali siano le ragioni principali che ispirano il posizionamento euroscettico di alcuni partiti sulla scena politica nazionale.

La letteratura sul tema opera una bipartizione fondamentale, dividendosi tra coloro che attribuiscono la primazia ai fattori tattico-strategici e coloro che, invece, ritengono preponderante il fattore politico-programmatico: appare scontato precisare che occorre valutare caso per caso per stabilire, nel concreto, quale delle due motivazione sia la determinante nello specifico.

Del primo approccio è certamente un fautore Sitter, il quale ha parlato di una 'politica di opposizione' per spiegare, nell'ambito del più complessivo posizionamento nazionale di alcuni partiti, l'insistenza su tematiche euroscettiche:<sup>161</sup> si è notato, in particolare, come i partiti euroscettici siano molto spesso collocati alle estremità dello spettro politico, fuori dalla competizione per il governo.

Il secondo approccio si rifà al concetto di *cleavages* messo a punto da Rokkan e spiega l'atteggiamento relativo all'Europa sulla base della più ampia connotazione ideologico-programmatica di un partito, allargando l'analisi anche a partiti al di fuori delle fratture 'classiche', originatisi in epoca contemporanea.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Sitter, N., *Opposing Europe. Euroscepticism, Opposition and Party competition*, SEI Working Paper n. 56, Brighton, Ottobre 2002

<sup>162</sup> L. Hooghe, G. Marks and C. Wilson, *Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?* Comparative Political Studies. Vol 35 No 8. pp 965-989

A noi appare più corretta una posizione un po' meno drastica e più articolata che è quella espressa da Kopecki e Mudde, secondo cui l'ideologia serve a determinare l'atteggiamento di fondo verso i principi alla base del processo di integrazione, mentre le questioni tattico-strategiche determinano le posizioni politiche più contingenti e rivolte a valutare la traiettoria seguita dall'Unione.<sup>163</sup>

Più in generale, nella valutazione dell'atteggiamento dei partiti politici nei confronti del processo di integrazione, non può non essere valutata l'importanza, l'enfasi attribuita alle tematiche europee e che rappresenta un elemento di competizione partitica all'interno di un'arena politica nazionale: l'esempio più eclatante, a tal proposito, è ancora quello dei conservatori britannici che, dopo la sconfitta elettorale del 2001 e l'elezione di Ian Duncan-Smith come leader, hanno posto molta enfasi sulle tematiche europee.<sup>164</sup>

Occorre distinguere, dunque, tra posizione politica relativa all'Europa e decisione se usare o meno tale argomento nella competizione interpartitica: la prima appare senz'altro riconducibile a un fattore causale di tipo ideologico, la seconda è più una questione tattico-strategica volta a valutare il modo migliore per intercettare i consensi dei sostenitori del partito. La scelta tra differenti atteggiamenti è anche una questione di natura di ogni singolo partito: è evidente, infatti, che l'atteggiamento di un partito più connotato ideologicamente risentirà maggiormente del fattore, appunto, ideologico, mentre altri partiti più pragmatici possono conferire

---

<sup>163</sup> Kopecki, P., Mudde, C., *op. cit.*, pp. 319-21

<sup>164</sup> D. Baker, A. Gamble, N. Randall and D. Seawright, 'Euroscepticism in the British Party System: A Source of Fascination, Perplexity and Sometimes Frustration', in *Opposing Europe, cit.*

un'importanza maggiore all'analisi costi-benefici, per i propri sostenitori, delle *policies* perseguite a livello europeo e regolarsi di conseguenza. In generale, dunque, non vi è un automatismo tra la famiglia ideologica di un partito e il suo posizionamento relativo alle tematiche europee, che dipende, come si è cercato di mettere in luce, da più di una variabile, non ultima la natura '*goal or office seeking*' del partito, il suo radicamento sul territorio, le regole della competizione elettorale cui partecipa, l'omogeneità/eterogeneità sociale dei suoi sostenitori, il formato del sistema partitico in competizione e, infine, il posizionamento o meno in una coalizione di partiti più ampia.

Quando, invece, il 'posizionamento europeistico o euroscettico' è ideologico, costa molto di più ai singoli partiti cambiare radicalmente il loro atteggiamento, come dimostrano le vicende del *Labour Party* in UK e del PASOK in Grecia nel corso degli anni '80 e '90.<sup>165</sup>

Infine, occorre tener conto, nel considerare il posizionamento dei partiti nazionali, del più generale sentimento esistente, all'interno di ogni paese, nei confronti delle istituzioni europee: tale tematica, tuttavia, esula dal contenuto del presente paragrafo, richiamando il tema della legittimazione e del consenso dei cittadini nei confronti del livello di governo sovranazionale.

#### *4.1.3. Costituzione Europea ed Euroscetticismo: il caso dei referendum falliti in Francia e Olanda*

---

<sup>165</sup> La ricostruzione precedente è tratta da Szczerbiak, A., Taggart, P., *op. cit.*, pp. 19-20

### *Il referendum francese*

La decisione di indire un referendum, nella seconda metà del 2005, sulla ratifica del Trattato costituzionale in Francia fu annunciata da Chirac nel discorso della Bastiglia del 14 luglio 2004, essendo, nell'ordinamento francese, una prerogativa presidenziale.

Nel periodo precedente e in quello immediatamente successivo all'annuncio, l'opinione pubblica francese aveva mostrato un alto livello di consenso nei confronti del testo costituzionale: ben il 75% degli intervistati, infatti, si era espresso a favore del Trattato nel giugno del 2004, in concomitanza con le elezioni europee, ma anche successivamente all'annuncio il livello di consenso aveva oscillato tra il 60 e il 70 %: anche se, vi è da dire, nei sondaggi citati vi era un'alta percentuale di intervistati che dichiaravano di non avere ancora deciso come votare.<sup>166</sup>

Sondaggi condotti contemporaneamente a quelli citati suonavano come dei campanelli d'allarme in quanto mostravano un forte timore, da parte della maggioranza degli elettori dei più grandi partiti francesi, nei confronti di due tendenze all'interno dell'Unione Europea: da un lato, l'allargamento celebrato nel maggio del 2004, con l'ulteriore prospettiva di un ingresso della Turchia, dall'altro il timore che il modello economico europeo potesse mettere in discussione il modello sociale protettivo tipicamente francese.<sup>167</sup>

In particolare sulla situazione turca, a fronte del sostegno del Presidente Chirac, si registrava una tendenziale contrarietà degli elettori dei partiti di

---

<sup>166</sup> Marther, S., *The French referendum on ratification of Constitutional Treaty - 29 May 2005*, Paper n. 12 Sussex European Institute, EPERN, 2005, p.2

<sup>167</sup> *Ibidem*, pp. 2-3

maggioranza, mentre l'unico grande partito a favore risultava essere il Partito Socialista (PS).

Il referendum rappresentava, dal punto di vista della strategia politica interna, una grossa occasione per Chirac per far emergere le divisione, sul tema del Trattato Costituzionale, presenti all'interno del PS, dove si registrò una divisione tra la maggioranza del partito, guidata dal segretario Hollande che si pronunciò esplicitamente a favore del Trattato, e correnti minoritarie, guidate dall'ex Primo Ministro Laurent Fabius, che invece dichiararono la loro scelta per il 'no'. La questione fu risolta da un referendum interno, riservato agli iscritti del PS, che registrò un'altissima affluenza (82,65 sui circa 120000 iscritti) e una vittoria abbastanza larga del "sì" (58,8%) che determinò il rafforzamento del leader Hollande e l'apparente marginalizzazione di Fabius.

La divisione interna ai socialisti era aggravata anche dal fatto che la sinistra radicale francese, composta dal *Parti communiste français* (PCF), da *Lutte ouvrière* (LO) e dalla *Ligue communiste révolutionnaire* (LCR), e parte dei Verdi erano contrari al Trattato, così come la maggior parte del movimento sindacale. Vi era, inoltre, anche un problema strategico per i sostenitori del 'sì', cioè quello di evitare che la loro posizione fosse scambiata per un nuovo 'sì' a Chirac, dopo quello necessitato delle elezioni presidenziali del 2002.

L'esito del referendum interno al partito socialista e la ratifica spagnola del Trattato incoraggiarono Chirac ad anticipare il referendum al 29 maggio 2005: al tempo dell'annuncio, esisteva una netta maggioranza a favore del sì, tra il 55 e il 60%, anche se i sondaggi confermavano la volatilità dell'opinione pubblica e la grande massa degli indecisi. Nel corso della

campagna, tuttavia, vi furono alcuni dibattiti che rafforzarono le ragioni del ‘no’, anche se riguardanti tematiche non direttamente connesse col contenuto del Trattato Costituzionale: in particolare, ci si riferisce alla direttiva “Bolkestein”, sulla liberalizzazione del mercato dei servizi in Europa, sulla base della quale si utilizzò l’immagine dell’ “idraulico polacco” per simboleggiare l’invasione di lavoratori stranieri che da essa sarebbe derivata.<sup>168</sup>

Il ruolo assunto da Chirac nella campagna elettorale, come *leader* del fronte del “sì”, fu prominente, ed alcune sue apparizioni televisive, soprattutto un dibattito con i giovani il 14 aprile, lo mostrarono in difficoltà nel comprendere le ragioni dello scetticismo costituzionale dei giovani francesi, tant’è che dal fronte del sì vennero appelli per un ruolo meno esposto del Presidente e del Primo Ministro.

La campagna socialista, invece, fu condotta da Francois Hollande con lo scopo di marcare comunque le dovute differenze dalla destra moderata di governo, pur a favore della ratifica del Trattato, per evitare una sovrapposizione dannosa alla figura di Chirac: furono bandite, quindi, uscite pubbliche congiunte con la destra, ed anche con i Verdi, a loro volta ufficialmente schierati per il sì dopo un faticoso referendum interno.

Per quanto riguarda il fronte del no, non vi fu un unico leader ma diverse figure principali, tra cui De Villiers e Fabius, Con Le Pen in posizione defilata per ragioni di salute, ma anche per ragioni strategiche dal momento che anch’egli voleva evitare la propria sovrapposizione alle altre figure del campo del no.<sup>169</sup> Dalla composizione del fronte del no, quindi, appariva evidente che la battaglia referendaria non era una classica contesa sull’asse

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 4

<sup>169</sup> *Ibidem*, pp. 5-6

destra-sinistra, essendo i contrari ascrivibili alle ali estreme dello schieramento politico, con ragioni di contrarietà nettamente distinte, mentre i sostenitori del sì erano i moderati di destra e di sinistra.

Venendo ora alle argomentazioni utilizzate nel corso della campagna elettorale,<sup>170</sup> i sostenitori del Trattato costituzionale hanno posto l'accento sull'importanza del rafforzamento dell'Unione Europea come soggetto politico sulla scena internazionale, basata sull'asse franco-tedesco, mentre, dal versante socialista, si raffigurava la Costituzione come un mezzo per realizzare obiettivi di carattere socio-economico e si sottolineavano i passi in avanti sulla strada della democratizzazione dell'Unione.

Coerentemente con la natura eterogenea dello schieramento, il fronte del no utilizzò argomenti piuttosto diversi: da destra, si pose l'accento sul pericolo rappresentato dall'ingresso della Turchia nell'UE e sul rifiuto di includere nel Preambolo della Costituzione un riferimento alle radici cristiane dell'Europa, mentre da sinistra si sottolineavano le minacce al modello sociale francese portate dal liberismo tipico della visione anglosassone dell'Europa che, nella loro opinione, permeava il testo costituzionale, la pericolosità derivante dalla concorrenza portata dal basso costo del lavoro nei paesi nuovi entranti, l'eccessiva vicinanza politica dell'Unione alla NATO. In particolare, i sostenitori del 'no' argomentavano circa l'esistenza di una sorta di "piano B" nel caso in cui la Costituzione fosse stata bocciata, nel senso di una possibilità di nuova negoziazione del testo più orientato verso le preferenze francesi, mentre dal fronte del sì smentiva tale convinzione e si metteva in evidenza la perdita di ruolo della Francia in Europa qualora fosse stata la causa del fallimento del Trattato.

---

<sup>170</sup> L'intera ricostruzione della campagna referendaria è basata su articoli di vari quotidiani italiani e francesi di quel periodo e da Marthaler, S., *op. cit.*, pp. 6-7

In generale, vi sono due aspetti ulteriori della campagna che bisogna mettere in evidenza: il primo è il crescente interesse dell'opinione pubblica e la centralità delle *issues* tipiche del livello di governo europeo nel dibattito; la seconda è l'emergere dei nuovi media, soprattutto nel campo del no, come fonti di informazione sulle tematiche oggetto della campagna elettorale.

L'esito della battaglia referendaria del 19 maggio 2005 fu figlio dell'alta affluenza registrata, appena sotto il 70%, simile a quella registrata per la ratifica del Trattato di Maastricht, di gran lunga superiore a quella per le elezioni europee anche se inferiore all'affluenza per le presidenziali nazionali: il no vinse nettamente con quasi il 55% dei voti e una differenza di circa tre milioni di suffragi in valore assoluto. Solo a Parigi il si vinse nettamente, mentre si può dire che, a livello sociologico, il no fu trascinato dai lavoratori dipendenti, colletti blu e bianchi, dal pubblico impiego e dalle categorie sociali più marginalizzate e meno istruite.

Sul piano della disaggregazione politico-partitica del voto, appare che il contributo maggiore al 'no' è venuta dagli elettori socialisti (49% del totale) e dall'estrema destra (28%), mentre il maggior contributo al si fu dato dagli elettori della destra moderata, com'era prevedibile, con il 58% del totale.<sup>171</sup>

Le spiegazioni dell'esito del voto francese sono più d'una. Probabilmente, a determinare la vittoria dei no furono argomentazioni estranee al testo del Trattato, tra le quali i timori 'retrospettivi' relativi all'allargamento del 2004 e all'ulteriore ipotesi di ingresso della Turchia, il rischio della perdita di identità nazionale, la paura della messa in discussione del livello di protezione sociale francese e dell'impatto del processo di globalizzazione

---

<sup>171</sup> Sondaggio condotto da Ipsos, *Party share of the No vote in the 2005 French referendum on the constitutional treaty*, maggio 2005, tratto da Marthaler, S., *op. cit.*, p. 9

sull'economia nazionale e sulla disoccupazione. Né appaiono ininfluenti, da un lato, una certa incapacità della leadership politica del fronte del sì a comunicare i contenuti positivi del Trattato e, dall'altro, un certo grado di insoddisfazione nei confronti della situazione economico-politica francese.

Di fronte a tali paure e timori, le argomentazioni a sostegno del sì apparivano nettamente più deboli: la necessità per l'Europa di diventare un attore rilevante sul piano internazionale al pari delle potenze emergenti Cina e India, la necessità di dare un nuovo slancio al processo di integrazione e l'opportunità di mantenere la Francia tra i protagonisti in Europa, erano tutte considerazioni di natura 'europeistica, mentre le ragioni del no erano realistiche, basate su considerazioni interne e sui timori per le conseguenze di certi fenomeni sulla vita quotidiana dei francesi.<sup>172</sup>

#### *Il referendum olandese del primo giugno 2005*

Il referendum olandese del primo giugno 2005 sul Trattato costituzionale europeo fu il prodotto di un'iniziativa parlamentare portata avanti da rappresentanti di tre partiti, di maggioranza ed opposizione, ed aveva come obiettivo quello di stimolare un dibattito di alto profilo su tematiche di respiro europeo. L'iniziativa divise il mondo politico olandese tra sostenitori e detrattori del processo referendario in sé, indipendentemente, quindi, dalle posizioni politiche diverse sul merito del Trattato, con due dei tre partiti della coalizione di maggioranza, i cristiano-democratici (CDA) e i liberali

---

<sup>172</sup> La ricostruzione delle interpretazioni del voto francese è tratta da Marthaler, S., *op. cit.*, pp. 9-11

(VVD), contrari all'iniziativa, mentre il terzo, il *Democrats '66*, era stato tra i promotori insieme ai laburisti (PvdA) e alla GreenLeft.<sup>173</sup>

Al contrario del dibattito sviluppatosi in Francia, forse anche a causa del fatto che si trattava della prima esperienza referendaria su tematiche europee, il dibattito durante la campagna elettorale in Olanda fu di basso profilo e animò soltanto nelle due settimane finali, ad opera soprattutto del fronte governativo: fu proprio questo il principale limite della campagna per il sì, dal momento che la mobilitazione fu suscitata troppo tardi e, dunque, fu percepita come volta semplicemente a confutare le ragioni del 'no' e a drammatizzare le conseguenze di una sua eventuale vittoria.<sup>174</sup>

Come in Francia, anche in Olanda la composizione del fronte del no era una sorta di “*patchwork of protest*”, un insieme di obiezioni differenti e contraddittorie mosse al trattato costituzionale da segmenti opposti dello schieramento politico, collocati sulle estreme dello stesso: a sinistra fu il partito socialista (SP) che, a dispetto del nome in Olanda è collocato all'estrema, più a sinistra dei laburisti, a guidare la campagna per il 'no', mentre a destra si divisero il campo la *Pym Fortuyn List* e il *Geert Wilders Group*, con i due partiti protestanti in posizione un po' più defilata. Le argomentazioni a sostegno del no facevano leva soprattutto sulla minaccia all'identità olandese portata dall'Unione Europea, destinata a trasformarsi in un “superstato”, con l'accentuazione a sinistra dei timori relative al modello economico liberista proposto a livello comunitario che avrebbe minacciato, a detta dei detrattori del Trattato, le scelte di politica sociale tipiche del sistema olandese, mentre a destra si sottolineavano le questioni connesse

---

<sup>173</sup> Harmsen, R., *The Dutch referendum on the ratification of the European constitutional treaty*, Referendum briefing paper n. 13, European Parties Elections and Referendum Network (EPERN), 2005, pp. 2-3

<sup>174</sup> *Ibidem*, pp. 4-5

all'immigrazione e i problemi culturali posti dal prospettato ingresso della Turchia nell'Unione. I due partiti protestanti olandesi, dal canto loro, lamentavano piuttosto il mancato riferimento, nel Preambolo costituzionale, alle radici cristiane e all'eredità 'giudaico-cristiana' su cui sarebbe fondata la civiltà europea.<sup>175</sup>

Come detto, la strategia a favore del sì fu piuttosto subalterna rispetto alle argomentazioni a favore del no: basti pensare che la figura principale a sostegno del Trattato, il Primo Ministro Balkenende, spese la propria campagna elettorale a confutare l'idea che l'Unione Europea potesse diventare un "superstato" e quella secondo cui la Costituzione avrebbe eroso i margini nazionali di sovranità.<sup>176</sup>

L'impressione generale offerta dalla campagna a sostegno del Trattato, per la sua tardività e subalternità, fu dunque estremamente negativa: sembrava quasi che l' *establishment* politico, dopo aver fallito nel controllare l'agenda del dibattito, fosse nel panico a causa del timore della vittoria del no e cercasse, di conseguenza, semplicemente di delegittimare le ragioni della contrarietà al Trattato drammatizzandone le conseguenze e dando l'impressione di sottovalutare l'opinione dell'elettorato.

Il risultato referendario vide la nettissima affermazione del no, al 61,5%, con la prevalenza di esso in quasi tutte le province e tra quasi tutte le classi sociali. Un sondaggio effettuato appena dopo il voto mostrava le principali argomentazioni tra gli elettori a sostegno della propria scelta.<sup>177</sup> Le tematiche favorite dai sostenitori del no confermano più o meno quelle già

---

<sup>175</sup> *Ibidem*, pp. 5-7

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 7

<sup>177</sup> Vedi *Interview-NSS in association with the ANP and the NOS*, un sondaggio commissionato da alcuni media olandesi e disponibile all'indirizzo web [www.nos.nl/nosjournaal/dossiers/europesegrondwet/020605\\_tabel\\_redenen.html](http://www.nos.nl/nosjournaal/dossiers/europesegrondwet/020605_tabel_redenen.html)

indicate: la minaccia all'identità nazionale, il problema della difesa dello stato sociale olandese, la tematica del superstato e dell'erosione della sovranità nazionale, con in più il riferimento alla posizione di contributrice netta dell'Olanda al bilancio UE e il tema della sottovalutazione della moneta nazionale al momento della fissazione del tasso di cambio con la moneta unica. In sostanza, si tratta di temi largamente svincolati dal contenuto stesso del Trattato e non collegate alle innovazioni da esso portate.

Per quanto riguarda le motivazioni a sostegno del sì, esse facevano riferimento principalmente a temi di lungo termine, come la necessità di far progredire il processo di integrazione, la necessità della cooperazione tra stati per affrontare problemi di dimensioni vaste e transfrontalieri, la necessità di costruire un'alternativa agli Stati Uniti nelle relazioni internazionali.

Insomma, come si può vedere, entrambi gli schieramenti hanno fatto largo riferimento e tematiche svincolate dal puntuale testo del Trattato, con la differenza che dal sondaggio risultava una maggiore quote degli elettori del no che aveva votato sulla base di istinti e sentimenti, mentre tra gli elettori del sì prevaleva un voto di tipo più razionale.

Sul piano più strettamente politico, la gran parte degli elettori dei tre partiti componenti la maggioranza governativa (i Cristiano-democratici, CDA, i liberali, VVD, e i *Democrats '66*) votarono a favore del Trattato, mentre la maggioranza degli elettori del più grande partito di opposizione, i laburisti (PvdA), non rispettarono la linea ufficiale del partito, votando a maggioranza contro la Costituzione Europea. Tutti gli altri partiti, di estrema

destra e sinistra, protestanti compresi, raggiunsero percentuali quasi unanimi a favore del no, determinando quindi la bocciatura finale del testo.<sup>178</sup>

Dall'esperienza del referendum olandese, si possono trarre le seguenti conclusioni:<sup>179</sup>

- in primo luogo, l'esito fu determinato dal fallimento totale della campagna per il si e dal successo del no nel controllare l'agenda elettorale;
- in secondo luogo, il voto può essere interpretato, secondo una spiegazione del tipo '*second order*', come una continuazione del *trend* di 'scollamento' tra *establishment* politico olandese e società civile, presente già nelle elezioni legislative del 2002 che videro l'enorme successo della lista Pim Fortuyn: tale scollamento è dimostrato dal fatto che, sebbene i partiti a sostegno del si rappresentassero ben più della maggioranza parlamentare, gli elettori non hanno seguito le indicazioni dei *leaders*;
- in terzo luogo, e in ciò sta la spiegazione 'europeistica', le tematiche di tipo 'euroscettico' hanno penetrato nel dibattito politico olandese, lasciando prevedere che anche per il futuro, ed anche in occasione di elezioni domestiche, esse potrebbero diventare una variabile rilevante, tanto da arrivare a ridefinire la politica olandese sulla base di un 'asse europeo'; inoltre, l'esito referendario potrebbe giungere a influenzare le future scelte del governo in sede europea, orientandole verso una

---

<sup>178</sup> Tali dati sono contenuti in '*No' and 'Yes' voters distributed by current voting intentions*, sondaggio la cui fonte è Maurice de Hond, disponibile su [www.peil.nl](http://www.peil.nl)

<sup>179</sup> Tale ricostruzione interpretativa è tratta da Harmsen, R., *op. cit.*, pp. 13-5

maggiore cautela nei confronti di ipotizzabili sviluppi ulteriori del processo di integrazione.

#### *4.1.4 Euroscetticismo ed elezioni per il Parlamento Europeo del 2004*

Il panorama dell'Euroscetticismo nei nuovi e vecchi paesi membri, all'indomani dell'allargamento e delle prime elezioni coinvolgenti 25 stati membri, pare avere assunto una consistenza maggiore da quella del periodo precedente che aveva trovato la sua massima espressione nella costituzione del piccolo gruppo parlamentare dell' "Europa delle Democrazie e delle diversità" (EDD), primo raggruppamento dichiaratamente euroscettico esistito nell'Assemblea di Strasburgo.

La diversità di consistenza è argomentabile sulla base di due elementi: da un lato, come si è visto anche nel corso del primo capitolo, il gruppo euroscettico, che nel frattempo ha mutato il suo nome in "Indipendenza e Democrazia", è andato ingrossando le sue fila, attraverso sia le ottime *performances* dei partiti euroscettici occidentali, sia l'afflusso di parlamentari provenienti dai paesi dell'Europa centro-orientale.

Dall'altro, si può dire che con l'allargamento e le ultime elezioni, il fenomeno dell' Euroscetticismo non è più confinato all'interno di un singolo e isolato gruppo parlamentare, ma si annida anche all'interno dei gruppi maggiori, in special modo all'interno del PPE. Ciò è perfettamente comprensibile se solo si tiene conto della griglia concettuale predisposta nel primo paragrafo del presente capitolo, laddove si è distinto tra "euroscettici" e "EU-scettici" e tra contrarietà "di principio" all'Europa e criticità

“pragmaticamente motivata” verso alcuni aspetti del processo di integrazione: gli “EU-scezzici” e i pragmatici, cioè, solitamente non aderiscono ad un gruppo dichiaratamente anti-europeo ma al gruppo espressione della loro famiglia politica, modificandone, però, il tasso di europeismo e influenzandone l’orientamento.

Occorre però procedere ordinatamente all’individuazione delle singole componenti nazionali che hanno determinato questo ‘rafforzamento istituzionale dell’Euroscetticismo” con le elezioni del 2004, prendendo in considerazione prima la ‘vecchia Europa’ e, successivamente, i paesi nuovi entranti.

Prima di tutto, un’osservazione di contesto: le elezioni europee del 2004 si sono caratterizzate per una percentuale di affluenza molto bassa (45,5%), dovuta essenzialmente ad una *performance* estremamente negativa dei paesi nuovi entranti, mentre i Quindici hanno fatto registrare una leggera inversione di tendenza rispetto al passato: quindi, in generale, si è votato poco e si è votato contro l’Europa. Ciò nonostante il fatto che, nei paesi nuovi entranti, l’elemento-novità rappresentato dalla prima elezione per il Parlamento Europeo avrebbe fatto pensare ad una maggiore affluenza: un sondaggio dell’Eurobarometro del 2003, infatti, mostrava percentuali di gradimento nei confronti della prospettiva dell’adesione all’Unione piuttosto elevati, mentre gli stessi referendum sull’adesione avevano dato esito confortante.<sup>180</sup>

Prendendo le mosse dall’Europa occidentale, la mappa dell’euroscetticismo indica quattro formazioni politiche fondamentali:

---

<sup>180</sup> Vedi Ignazi, P., *L’Unione degli Euroscettici*, in “Il Mulino”, rivista, 4/2004, pp. 686-7

- innanzitutto, l' *United Kingdom Independence Party* (UKIP), che può essere annoverato presso l'Euroscetticismo “duro”, ideologico, e si caratterizza per invocare l'uscita immediata dall'UE della Gran Bretagna e per la convinzione di una certa estraneità della *britishness* con la cultura europea: tale partito ha registrato, alle elezioni europee del 2004, un grande successo elettorale, anche grazie al sistema elettorale proporzionale previsto in GB per tale tipo di elezione;
- Vi sono, poi, due partiti danesi, il Movimento di Giugno, nato proprio in occasione del referendum danese sul Trattato di Maastricht, e il Movimento Popolare contro l'Europa, entrambi su posizioni molto simili a quelle degli indipendentisti britannici e con la convinzione della superiorità del modello di *welfare* scandinavo;
- La Lista Martin in Austria, che ha sbaragliato il partito di Jorge Haider, la FPÖ, tradizionale interprete degli euroscettici austriaci, ottenendo alle ultime elezioni europee il 14% dei voti argomentando sul malfunzionamento e gli sprechi interni all'UE.

Questi quattro partiti costituiscono gli unici esempi di formazioni politiche autenticamente “eurospecifiche”, cioè dedicate alla trattazione di *issues* europei e partecipanti, in alcuni casi, solo alle elezioni per il Parlamento Europeo e non anche a quelle nazionali: si tratta delle medesime formazioni che hanno dato vita ad un gruppo specificamente euroscettico nel PE.

Ma, ovviamente, l'Euroscetticismo è predicato anche da altre componenti, anche se non eurospecifiche, aderenti ad altri gruppi presenti nel PE.<sup>181</sup> In primo luogo, i partiti di estrema destra, per i quali l'opposizione all'Unione

---

<sup>181</sup> Per una lista completa dei partiti euroscettici nei paesi EU, vedi la tabella contenuta in Conti, N., *op. cit.*, p.12

muove da due timori fondamentali: la diluizione delle prerogative nazionali nel “superstato” europeo e l’annullamento delle identità nazionali in un *melting pot* continentale, conditi da un certo grado di ostilità nei confronti delle tecnocrazie bruxellesi. Questa famiglia apolitica spazia “dalla Lega Nord ai *Republikaner*, dal *Front Nazionale* francese all’FPO austriaca, fino al partito popolare danese e ai fiamminghi del *Vlaams Blok*”.<sup>182</sup>

L’altra famiglia politica che costituisce un bacino dell’Euroscetticismo è rappresentata dai partiti di estrema sinistra, sia della tradizione comunista, sia quelli della sinistra verde nordica, la maggior parte dei quali si trova su posizioni “EU-scettiche”.

A questi due grandi bacini di formazioni euroscettiche in Europa Occidentale andrebbero aggiunte alcune formazioni che sono, per così dire, *border line*, tra il rifiuto *tout court* dell’Europa e l’ “EU-scetticismo”: tra questi vanno annoverati i “sovraniisti” francesi di Caccia, Pesca, Natura e Tradizioni, guidati da Pasqua e De Villiers, alcuni partiti protestanti olandesi, mentre i conservatori britannici, i gollisti francesi e Forza Italia conservano al loro interno una robusta presenza di membri europeisti.

A questa situazione nei vecchi paesi dell’Unione a 15 va affiancato un quadro molto più inquietante nei paesi nuovi membri dell’Europa centro-orientale, dove le elezioni del 2004 potrebbero essere sintetizzate dall’espressione “molto pochi e molto scettici”,<sup>183</sup> con riferimento alla bassa affluenza e al consenso assolutamente significativo ottenuto da partiti antieuropei: in tali paesi, tuttavia, la linea di demarcazione tra euroscetticismo ed “EU-scetticismo” si sovrappone a quella che divide i partiti di estrema destra e sinistra da quelli democratici. Cioè, solo le

---

<sup>182</sup> *Ibidem*, pp. 688-9

<sup>183</sup> *Ibidem*, pp. 689 e ssgg.

‘estreme’ sono oppositrici in linea di principio dell’integrazione in quanto tale, mentre i partiti democratico mostrano uno scetticismo più pragmatico.<sup>184</sup>

Il paese, tra i PECO, che si è mostrato più euroscettico in assoluto nel corso delle elezioni del 2004, è stato certamente la Polonia, dove una serie di partiti, tutti collocati sulla destra dello schieramento politico, hanno determinato una forte concentrazione del voto in senso antieuropeo: in ordine di crescente scetticismo, il Partito della Legge e della Giustizia (Pis), il Movimento di Autodifesa (*Samoobrona*) e la Lega per le Famiglie polacche (Lpr) hanno raggiunto circa il 38% del totale, complice anche la bassa affluenza che ha contribuito a distorcere le proporzioni.

#### 4.1.5. Una conclusione

Si può affermare, senza tema di smentita, che l’Europa ha goduto per troppo tempo di un consenso indifferenziato e superficiale, disperdendo l’enorme carica ideale portata con sé dall’ideale unitario come mezzo per il raggiungimento della pace continentale. A mano a mano che il trauma della guerra si andava affievolendo, anche il senso dell’impresa scemava, lasciando il posto all’integrazione economica, utile e necessaria, allo scambio economico, al tecnicismo e all’indifferenza politica.

Oggi i tentativi di rivitalizzare politicamente l’Unione Europea sono passati attraverso Maastricht, attraverso l’introduzione della moneta unica e il tentativo fatto con il Trattato Costituzionale. Il recente fallimento della

---

<sup>184</sup> Per una carrellata saliente delle formazioni politiche euroscettiche in Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia, vedi *ibidem*, p. 691

Costituzione dimostra come l'Europa ancora non sia riuscita a 'riscaldare i cuori' come nel momento in cui nacque, sottoposta al fuoco incrociato delle bordate populistiche dell'euroscetticismo di principio, ma anche vacillante sotto i colpi dell' "EU-scetticismo" pragmatico che mette in luce la discutibilità di alcune *policies* europee.

Le difficoltà dell'attuale momento vissuto dall'Unione Europea si sono manifestate anche all'atto delle elezioni europee del 2004, laddove si è votato poco e, da un certo punto di vista, si è votato male: non sempre tutti i mali vengono per nuocere, però. Avere degli avversari espliciti del processo di integrazione può avere dei vantaggi: "In primo luogo obbliga a confrontarsi e ad affinare gli argomenti, nonché a stimolare le migliori decisioni, sulle questioni europee; in secondo luogo, venendo a galla le divisioni tra le opposte visioni del futuro europeo, si sviluppa un vero dibattito e, di conseguenza, aumenta il livello di consapevolezza delle opinioni pubbliche (...) Solo così si può creare quel *demos* europeo che stiamo ancora cercando".<sup>185</sup>

## **4.2 Partiti e gruppi europei di fronte alla prospettiva di una Costituzione per l'Europa**

### *4.2.1 Una premessa metodologica*

In un lavoro relativo alle formazioni politiche europee e alla loro capacità di 'riempire' l'Unione di 'politicalità', era assolutamente necessario un paragrafo

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 692

nel quale si cercasse di dare conto, nella maniera più sintetica e esemplificativa possibile, delle posizioni politiche assunte, a livello generale, dalle principali forze politiche sulle questioni che più hanno caratterizzato il dibattito europeo: si tratta, in altre parole, di analizzare il comportamento dei partiti/gruppi europei di fronte ai *policy issues* che hanno caratterizzato, nell'ultimo periodo, il processo di integrazione.

Detto della necessità e della opportunità di una tale intenzione, nella messa in atto di essa le difficoltà sono state molte e dovute sia alla preliminare, necessaria soluzione di alcuni problemi metodologici fondamentali, sia alla necessità di dedicare, ad un obiettivo così vasto, un'intera trattazione e non soltanto una parte di essa. Per tale ragione, il tentativo è stato quello di dare un'idea delle attuali tendenze 'ideologiche' prevalenti tra le forze politiche dell'Unione, scegliendo il tema più esemplificativo e onnicomprensivo, tale da offrire il destro ad una illustrazione quanto più sintetica è possibile delle posizioni in campo.

La scelta degli *issues*, dunque: a quali particolari argomenti dare la precedenza, nell'impossibilità di considerarli tutti contemporaneamente? E, inoltre, a quale arco temporale fare riferimento? Vi è da considerare, a tal proposito, un'aggravante: e cioè non tutte le questioni politiche hanno la medesima rilevanza per ciascun partito, cosicché, sul medesimo argomento, possono essere trovati centinaia di documenti o nessuno, a seconda della pregnanza di quel determinato *issue* per ogni famiglia politica.

In secondo luogo, il problema era più strettamente di fonti: cioè, che tipo di documenti andare a cercare e a quali, tra di essi, dare la precedenza? Solo documenti politici generali o anche comunicati stampa, che danno conto del '*day by day*' all'interno di un gruppo/partito?

Ad ognuno di tali interrogativi si è cercato di dare una risposta preliminare, in modo tale da evitare ambiguità e incongruenze nella scrittura di tale paragrafo.

In primo luogo, dal punto di vista della scelta degli *issues*, ne erano stati presi in tre, fondamentali nel dibattito europeo più recente:

- il consolidamento istituzionale dell'Unione, con riferimento, quindi, alla Costituzione Europea e agli allargamenti, passati e in corso;
- la politica economica e finanziaria europea, con particolare riferimento al tema delle Prospettive Finanziarie 2007-13 e riprogrammazione dei Fondi Strutturali, della tutela dello stato sociale e della strategia per la crescita economica;
- le relazioni internazionali e la soggettività dell'Unione in tale ambito, in cui essa è presa in considerazione quale attore sulla scena internazionale e, quindi, nei suoi rapporti con gli USA, nel suo ruolo nella lotta al terrorismo e in Medio Oriente, nella sua capacità di essere presente nella risoluzione dei conflitti internazionali.

Alla fine ho scelto il tema istituzionale e costituzionale perché, mi sembra, racchiuda in sé tutte le altre questioni: si tratta di decidere, al tempo stesso, della identità, dell'estensione, dei valori fondanti dell'Unione: l'esame del dibattito sui temi istituzionali e costituzionali, inoltre, offre la possibilità di passare in rassegna le posizioni dei partiti politici/gruppi parlamentari e di catalogarle secondo lo schema euroscetticismo/euroentusiasmo, dando conto della 'frattura' che, secondo chi scrive, è quella che sta caratterizzando la politica e il dibattito all'interno dell'Unione.

La prospettiva temporale prescelta, nell'illustrazione delle diverse posizioni, è di stretta attualità, congruamente al taglio del presente lavoro e al fine della delimitazione di una mole di documenti oggettivamente troppo estesa: si farà riferimento, dunque, indipendentemente dalla tipologia documentale (documenti politico-programmatici, atti ufficiali e parlamentari, comunicati stampa su specifiche questioni, tutti prevalentemente tratti dai siti ufficiali dei gruppi/partiti) a posizioni politiche espresse nell'arco temporale 2004-06.

Infine, un'avvertenza conclusiva: può accadere che la proporzione tra le posizioni espresse su ogni argomento all'interno dell' *issue* definito sia sostanzialmente diversa da partito a partito, a seconda della sua caratterizzazione ideologico-programmatica, o che per alcuni di essi sia posta enfasi su argomenti particolari, non compresi tra quelli genericamente indicati: il lettore detenga conto di ciò nell'osservazione di un non perfetta simmetria contenutistica nella descrizione delle posizioni politiche fondamentali espresse da ogni gruppo.

#### *4.2.2 Costituzione e allargamenti: le posizioni politiche dei gruppi/partiti*

##### *Il Partito Popolare Europeo*

All'indomani della firma a Roma del Trattato costituzionale europeo, il Partito Popolare Europeo esprime ufficialmente la propria soddisfazione attraverso le parole del capogruppo al Parlamento Europeo, Hans-Gert

Poettering, secondo cui il 29 ottobre 2004 fu un giorno storico per l'Europa perché la Costituzione avrebbe consentito maggiore democraticità e trasparenza, con un possibile rafforzamento del parlamentarismo.<sup>186</sup> Altri aspetti positivi sui quali era posta l'enfasi erano: la previsione di una carta dei diritti fondamentali, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, la previsione di un Ministro degli Esteri dell'Unione Europea. Alla fine della dichiarazione, tuttavia, emergeva chiaramente come per il *leader* popolare fosse necessaria un'azione della classe dirigente europea volta a far conoscere i contenuti del Trattato Costituzionale, tale da accompagnare i procedimenti di ratifica nei vari stati membri. Il giorno precedente, tuttavia, lo stesso Poettering aveva espresso, a nome del suo partito, un appello ai capi di Stato e di Governo riuniti a Roma affinché ricordassero la necessità di un riferimento alle radici cristiane dell'Europa nel Preambolo della Costituzione, in accordo col sentimento della società civile europea: emerge, da tale dichiarazione, un fattore di malcontento del PPE, su un questione che aveva suscitato un grande dibattito nella Convenzione Europea nella fase di predisposizione del testo.<sup>187</sup>

Il 12 gennaio 2005, lo stesso Poettering esprime nuovamente la soddisfazione dei popolari per l'approvazione del medesimo Trattato Costituzionale da parte del Parlamento Europeo, avvenuta a larghissima maggioranza, con 500 voti a favore.<sup>188</sup>

L'entusiasmo e l'aperto sostegno a favore della Costituzione si tramutano in una cocente delusione all'indomani del risultato negativo dei referendum

---

<sup>186</sup> Comunicato stampa del 29/10/2004, *Hans-Gert Poettering on signing of the European Constitution in Rome*, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

<sup>187</sup> Comunicato stampa del 28/10/2004, *Constitutional Treaty - MEPs make a new proposal on the reference to the Christian heritage*, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

<sup>188</sup> Comunicato stampa del 12/01/2005, *European Constitution vote is an historic moment. Hans-Gert Poettering, Chairman of the EPP-ED*, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

svoltisi in Francia e Olanda, che di fatto bloccano il processo di entrata in vigore del Trattato. Viene messo in luce come il risultato negativo possa essere stato determinato da un allargamento troppo veloce dell'Unione, mal compreso dai cittadini, e viene paventato il pericolo di un disorientamento nell'Unione dopo questa duplice battuta d'arresto. Al tempo stesso, però, il PPE afferma chiaramente che “Francia e Olanda non possono decidere per tutti gli altri paesi (...) Undici stati e 220 milioni di cittadini hanno già ratificato la Costituzione (...) Nel prossimo Consiglio Europeo dobbiamo trovare la via politica per procedere lungo il procedimento di ratifica”.<sup>189</sup>

Una delle ultime prese di posizione del PPE sul processo costituzionale è del maggio 2006, data in cui appare con evidenza un certo grado di frustrazione che fa da contrasto alla convinzione mostrata subito dopo l'esito negativo in Francia e Olanda: Poettering, tuttavia, non può far altro che ribadire che “il Trattato di Nizza non può rappresentare la base per il funzionamento dell'Unione allargata”, rimarcando i successi dell'Unione, la novità positiva della ratifica estone e rimproverando ai Capi di Governo una scarsa iniziativa per il rilancio del processo di ratifica.<sup>190</sup>

Sul fronte dell'allargamento dell'Unione, occorre distinguere le differenti fasi attraverso le quali esso si va articolando. Per ciò che concerne, innanzitutto, l'allargamento a 25, il PPE si espresse in termini entusiastici, definendo l'allargamento come il più grande successo politico dell'Unione, ottenuto attraverso la riunificazione dell'Europa, garanzia di pace perpetua: si sottolinea, inoltre, come l'allargamento ad Est sia stata una “la priorità del

---

<sup>189</sup> Comunicato stampa dell' 8/06/2005, *The European Union could become unstable after referendum results - Suspend Referendums for a limited time*. Hans-Gert Poettering, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

<sup>190</sup> Comunicato stampa del 31/05/2006, *Nice Treaty cannot form basis for the future of Europe*, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

gruppo PPE-DE negli ultimi anni”, ferma restando la necessità di regola transitorie relative, per esempio, alla libera circolazione dei lavoratori, e mettendo in relazione l’allargamento con la necessaria approvazione della Costituzione, per un adeguamento istituzionale dell’Unione stessa alla nuova dimensione.<sup>191</sup>

La stessa “luce verde” è stata espressa dal gruppo nei confronti di Bulgaria e Romania, destinate ad entrare nell’Unione a partire dal 2007,<sup>192</sup> mentre diversi problemi ha posto la prospettiva di adesione della Turchia, seppur non a breve termine: in un recente comunicato, infatti, il PPE esprime il suo accordo con il Consiglio dell’Unione che ha sollecitato riforme atte a garantire la libertà religiosa in Turchia, conformemente ai requisiti negoziati in vista dell’adesione.<sup>193</sup> La presa di posizione esprime, evidentemente, una profonda diffidenza derivante dalla diversità religiosa e dalla non completa garanzia di alcuni diritti fondamentali nell’ordinamento turco, oltre che un velato scetticismo nei confronti dell’eccessivo allargamento dell’Unione.

### *Il Partito Socialista Europeo*

Il PSE è sempre stato tra i più accesi sostenitori del Trattato Costituzionale, potendo contare su un sostegno pressoché unanime, al suo interno, nei confronti del testo sottoposto ai vari procedimenti di ratifica nazionali: la

---

<sup>191</sup> Comunicato stampa del 29/04/2004, *Hans-Gert Poettering sull’allargamento dell’Unione europea il 1 maggio 2004: il più grande successo politico dell’Unione europea*, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

<sup>192</sup> Vedi il comunicato stampa del 26/06/2006, *Bulgaria and Romania: EPP-ED Group welcomes green light for accession on 1 January 2007*, tratto dal sito [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

<sup>193</sup> Comunicato stampa dell’8/06/2006, *Religious Freedom in Turkey: a key issue for Turkey's accession, according to the EU Council*, tratto da [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu)

ratifica della Costituzione è, infatti, elencata tra gli obiettivi prioritari del partito relativamente al triennio 2004-06, giacchè essa contribuisce a rendere l'Unione "più efficace, democratica, trasparente, responsabile e rilevante".<sup>194</sup>

Del resto, tale sostegno incondizionato si era tradotto, nell'imminenza del referendum francese, dall'esito molto incerto, in un appello per il 'sì' al Trattato Costituzionale, rimasto, tuttavia, inascoltato dalla maggior parte degli elettori socialisti francesi, come si è tentato di illustrare nel primo paragrafo del presente capitolo.<sup>195</sup>

All'indomani dell'esito referendario negativo in Francia e Olanda, la delusione nel PSE è grande, ma vi è l'esplicito invito a prendere 'sul serio' l'opinione espressa dai cittadini interpellati il cui dissenso, si ipotizza, non è indirizzato, nella maggior parte dei casi, nei confronti dell'Unione in quanto tale: "In passato il processo di integrazione ha mantenuto le sue promesse di pace, libertà e libero mercato (...) Oggi i problemi della disoccupazione e della sicurezza meritano un'attenzione maggiore (...) Indubitatamente, c'è bisogno di una maggiore trasparenza nei processi decisionali".<sup>196</sup>

Riguardo alla Turchia, anche come possibile fattore determinante della prevalenza dei 'no', il capogruppo al PE Martin Schulz afferma che "bisognerebbe evitare di generare populisticamente paura, come talvolta ha fatto il PPE (...) Dobbiamo avere un approccio calmo, oggettivo".<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Passaggio tratto da *Executive summary – PES Group Work Priorities 2004-06*, disponibile sul sito [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org), p. 6

<sup>195</sup> Comunicato stampa del 3/05/2005, *Socialists appeal for a yes vote in France*, Tratto dal sito [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)

<sup>196</sup> Comunicato stampa del 7/06/2005, *'Schulz: 'No' voters must be taken seriously*, da [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 1

L' "europeismo costituzionale" del PSE, tuttavia, dopo la battuta d'arresto referendaria, si esprime nella volontà di elaborazione di una strategia per il rilancio del Trattato Costituzionale articolata in cinque punti: organizzazione di una fase di 'pausa di riflessione', attraverso cui arrivare a stimolare il dibattito nell'opinione pubblica europea; adozione delle direttive sui servizi e sull'orario di lavoro, in modo tale da dimostrare che mercato e protezione sociale possono stare insieme; miglioramenti del procedimento legislativo e riduzione della burocrazia comunitaria; definizione di una politica estera comune, in preparazione dell'introduzione della figura del Ministro degli Esteri; coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE.<sup>198</sup>

Se il piano di recupero in cinque punti mostrava ancora un certo ottimismo sul futuro del Trattato, successivamente la posizione del PE si fa più consapevole delle difficoltà e, di conseguenza, assume toni più polemicici: così, la contestazione prende di mira, anche se attraverso un linguaggio intriso di diplomazia, il Presidente della Commissione europea Josè Manuel Durao Barroso, incitato dal Presidente dei parlamentari europei del PSE, Martin Schulz, a "essere più attivo nel supportare la ratifica del testo della Costituzione, della quale l'Unione ha veramente bisogno se vuole affrontare le sfide dell'allargamento così come si aspettano i suoi cittadini", e al quale viene addebitata una certa ambiguità nelle dichiarazioni ufficiali rilasciate sul tema.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Comunicato stampa del 21/06/2005, *Schulz launches a five-point political recovery plan for EU*, dal sito [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)

<sup>199</sup> Comunicato stampa del 16/05/2006, *The President of the European Commission must be more active in supporting ratification of the text of the European Constitution, declares Martin Schulz*, dal sito [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)

In un altro comunicato, sempre recentissimo, 'accenno di polemica lascia il posto ad una sorta di strisciante rassegnazione: è il caso della dichiarazione del Presidente del PSE, Rasmussen, secondo cui "il periodo di riflessione dovrebbe essere una discussione, non una 'siesta' (...) La commissione europea e il Presidente Barroso hanno il dovere di condurre alla ricerca di una soluzione per l'impasse costituzionale", nel momento stesso in cui, con l'aggiunta di Finlandia ed Estonia, sono 15 i paesi che hanno ratificato il Trattato Costituzionale, un numero congruo per tentare la ricerca di un "migliore accordo costituzionale".<sup>200</sup>

Su un altro tema, strettamente legato a quello costituzionale, e cioè quello dell'inclusione delle 'radici cristiane' nel Preambolo del Trattato Costituzionale, proprio negli ultimi giorni si è registrata la netta presa di posizione del PSE che, tra l'altro, divide i socialisti dal PPE in maniera insanabile, per il resto essendo i due maggiori partiti europei concordi nel sostegno al processo costituente. Durante un *meeting* tra Martin Schulz e il Cancelliere tedesco cristiano-democratico, Angela Merkel, relativo al semestre di presidenza tedesco dell'UE nella prima metà del 2007, il primo ha inoltrato una protesta ufficiale alla seconda relativamente ad un appello della Merkel per una inclusione delle radici cristiane nel testo costituzionale: ciò perché, si legge dal comunicato, "non è di aiuto riaprire una discussione che era già stata chiusa (...) una nuova discussione sul tema sarebbe un fardello non necessario sui colloqui che cominceranno presto sulla strada migliore da intraprendere con la Costituzione europea".<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Comunicato stampa del 10/05/2006, *Period of reflection turning in an extended siesta, warns Rasmussen*, [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)

<sup>201</sup> Comunicato stampa del 4/09/2006, *European socialists reject the call for a Christian EU Constitution*, dal sito [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)

Su un altro tema, anch'esso di 'livello costituente', in quanto legato all'identità stessa dell'Unione e alla sua estensione, e cioè quello dell'allargamento alla Turchia, i socialisti europei non hanno mancato di esprimere il loro assenso rispetto all'avvio dei negoziati: anche su questo punto, quindi, si registra una netta divergenza rispetto al PPE, a conferma che la gestione delle tematiche europee più importanti attraverso un accordo consociativo tra i due maggiori partiti sta tramontando. Il sostegno all'adesione turca, tuttavia, non vuole essere incondizionato, come dimostra un comunicato recente nel quale il PSE, pur apprezzando i miglioramenti recenti introdotti nella legislazione turca sui diritti umani, esprime la propria preoccupazione per "le difficoltà della popolazione curda, per i diritti delle donne, per il caso di Abdullah Ocalan, per la situazione di Cipro, per i diritti sindacali, per la legislazione anti-discriminazione e per il sistema delle guardie di villaggio, che spesso terrorizzano e non difendono gli abitanti": una serie di preoccupazioni non di marginale importanza, che dimostrano come sia alta la guardia del PSE, pur nel contesto di un'adesione di principio all'ingresso della Turchia a lungo termine.<sup>202</sup>

### *I liberali europei*

L' *Alliance of Liberals and Democrats for Europe* si è ripetutamente espresso a favore del Trattato Costituzionale, con una varietà ed ampiezza rilevanti delle argomentazioni a supporto della scelta, sintetizzate in un

---

<sup>202</sup> Nota del 28/03/2006, *Human Rights in Turkey*, dal sito [www.socialistgroup.com](http://www.socialistgroup.com)

apposito documento politico, particolarmente efficace nel sintetizzarne i contenuti innovativi essenziali.<sup>203</sup> Esso, infatti:

- conferisce legittimazione all'Unione Europea attraverso la definizione dei valori e dei principi sui quali si basa, rende il sistema di governo più funzionale e moderno, razionalizzando il procedimento decisionale;
- rinforza la democraticità dell'Unione attribuendo al Parlamento un ruolo di co-legislatore accanto al Consiglio e il potere di deliberare e controllare il bilancio, rendendo la Commissione responsabile di fronte ad esso, rendendo trasparenti ed accessibili i dibattiti e i voti in seno al Consiglio;
- la Carta dei Diritti Fondamentali, proclamata a Nizza, viene trasfusa nel contenuto del Trattato Costituzionale, conferendo a tali principi una maggiore forza giuridica;
- introduce la figura del Ministro degli Esteri europeo, consentendo all'Unione di muoversi come attore unico sulla scena internazionale e creando un unico servizio diplomatico;
- consente una maggiore partecipazione dei cittadini europei consentendo la presentazione di proposte direttamente agli organi dell'Unione;
- stabilisce un principio di solidarietà tra gli Stati membri nel caso di disastri naturali o attacchi terroristici.

All'indomani del no franco-olandese al Trattato la delusione liberale è forte; tuttavia, l'ALDE caratterizza la sua azione sulla base di una forte analisi critica del processo costituente, suggerendo la via maestra per riprendere il

---

<sup>203</sup> Vedi il documento redatto da Andrew Duff, responsabile per i liberali degli Affari Costituzionali, *10 reasons for supporting Constitution*, tratto dal sito [www.alde.eu](http://www.alde.eu)

cammino: l'obiettivo principale è quello di restituire fiducia agli elettori e ai cittadini europei attraverso l'esercizio 'esplicito' di una *leadership* a livello europeo dai parte dei governi nazionali e perseguendo, dopo una pausa di riflessione sulla quale anch'essi esprimono il loro assenso, gli obiettivi della prosperità economica, dell'incremento del bilancio comunitario, degli investimenti nel campo della ricerca, della competitività, dell'innovazione, combattendo i crimini transfrontalieri e promuovendo i diritti umani.<sup>204</sup>

L'approccio maggiormente critico dei liberali si esprime più decisamente in tempi più recenti, quando, a differenza degli altri gruppi/partiti, essi si esprimono per un forte cambiamento del testo costituzionale nel senso di una maggiore democraticità e 'responsività' delle strutture decisionali e delle politiche pubbliche, in modo tale da riuscire a convincere la pubblica opinione della bontà del processo costituente attraverso il coinvolgimento dei cittadini: in tal senso, il liberale inglese Andrew Duff, responsabile degli affari costituzionali, critica aspramente una risoluzione del Parlamento Europeo del giugno 2006, votata a larga maggioranza, nella quale le forze politiche si esprimono a favore dell'attuale testo costituzionale, dimostrando "di essere altrettanto paralizzati quanto i governi nazionali".<sup>205</sup>

Per i liberali, quindi, piuttosto che insistere sul medesimo testo, occorrerebbe escogitare un '*plan B*' attraverso cui rilanciare il processo costituente: tale piano, presentato dai liberali nell'ottobre 2006, lascia invariata la parte prima, quella istituzionale, concentrandosi su come

---

<sup>204</sup> Watson, G., comunicato del 16/06/2005, *Liberals and Democrats call for a new vision for Europe*, tratto dal sito [www.alde.eu](http://www.alde.eu)

<sup>205</sup> Comunicato stampa del 14/06/2006, *European Liberal Democrats demand action to solve the constitutional crisis*, tratto dal sito [www.alde.eu](http://www.alde.eu)

rendere la Costituzione più ‘attraattiva’ per i cittadini europei.<sup>206</sup> In particolare, i liberali avversano le proposte di Giuliano Amato e Nicolas Sarkozy, per i quali il testo costituzionale andrebbe riformato solo formalmente, attraverso, rispettivamente, la riduzione della lunghezza e del numero degli articoli del testo costituzionale o, semplicemente, modificando il nome in “Trattato” e abolendo il termine “Costituzione”. Per i liberali il problema è sostanziale, tant’è che il suggerimento è quello di introdurre specifici riferimenti a cinque settori di *policies* che interessano da vicino i cittadini: la *governance* economica dell’Unione, il modello sociale europeo, sviluppo sostenibile e cambiamenti del clima, politica dell’allargamento e riforma del sistema di finanziamento dell’Unione. Affrontando tali temi nel Trattato si potrebbero avvicinare i cittadini europei alla costituzione: con l’aggiunta di una loro maggiore partecipazione allo stesso processo costituente che dovrebbe concretizzarsi, nel pensiero liberale, nell’elezione di una nuova Convenzione a suffragio universale e diretto e nell’indizione di un referendum a livello europeo successivo all’elaborazione del nuovo testo.<sup>207</sup>

Sull’altro tema istituzionale dell’allargamento dell’Unione, i liberali si esprimono a favore sia dell’allargamento a Bulgaria e Romania, sia di quello della Turchia. In quest’ultimo caso, in particolare, viene espresso un ‘benvenuto’ all’inizio del processo di negoziazione con le autorità turche, ferma restando la necessità di proseguire sulla strada delle riforme liberali in tale paese:<sup>208</sup> il sì, seppure condizionato, appare comunque tra i più convinti

---

<sup>206</sup> Comunicato stampa del 13/10/2006, *Liberal MEP tables a ‘plan B’ for EU Constitution*, tratto dal sito [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 1

<sup>208</sup> Comunicato del 13/06/2006, *A welcome start to negotiations with Turkey*, tratto dal sito [www.alde.eu](http://www.alde.eu)

tra le forze politiche dell'Unione, per cui, su tali temi, si configura un'alleanza liberal-socialista contrapposta alle posizioni più prudenti del PPE.

### *Le posizioni espresse dagli altri gruppi/partiti*

Analizzate le posizioni espresse dai tre maggiori gruppi e partiti operanti a livello dell'Unione se ne potrebbe trarre una conclusione: essi sono sostanzialmente d'accordo sul fatto che il processo costituente debba necessariamente riprendere sulla base del testo bocciato dai cittadini francesi e olandesi, al di fuori di qualche aggiustamento sostanziale sul quale hanno posto l'accento soltanto liberale. Fattori di divisione, come si è visto, emergono soltanto in relazione alla questione turca e a quella del riconoscimento delle radici cristiane nel testo del Trattato: si configura, quindi, un'ipotetica 'maggioranza costituente' molto larga nel parlamento europeo che coinvolge le tre forze partitiche che hanno maggiormente segnato e caratterizzato le vicende politiche in seno all'Unione.

Questa condizione unanimistica e con sensualistica si incrina, e non di poco, se spostiamo l'attenzione sui raggruppamenti politici 'minori' e non esistenti, storicamente, fin dalle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo: tra di essi, appare evidente una forte insoddisfazione nei confronti del Trattato costituzionale, anche se con critiche talvolta di segno opposto da parte dei diversi partiti/gruppi.

Da questo punto di vista, appare particolarmente esemplificativo dell'euroscetticismo 'da sinistra' la posizione assunta dal gruppo

GUE/NGL, del quale fanno parte anche i rappresentanti dei partiti che hanno recentemente dato vita al Partito della Sinistra Europea, in merito alla Costituzione in occasione del dibattito tenutosi a Strasburgo l'11 gennaio del 2005, qualche mese dopo la firma del Trattato a Roma. Attraverso le parole del Presidente del Partito della Sinistra Europea, Fausto Bertinotti, la Costituzione viene criticata su più fronti: "Il nostro dovere sul Trattato Costituzionale è quello di misurare la sua distanza dal popolo (...) Senza popolo non c'è Costituzione. Al deficit di democrazia accumulato nella sua costruzione si aggiunge ora il deficit di democrazia nel suo varo (...) Almeno si sarebbe dovuto realizzare un referendum nello stesso giorno in tutti i paesi europei (...) Non c'è popolo e non c'è spirito costituente. Lo spirito costituente si basa su un'idea di sé nel mondo e nel proprio tempo: è molto grave che questo spirito non ci sia nel trattato di fronte a tempi che si sono fatti inquietanti (...) L'Europa nella globalizzazione neoliberista rischia il declino e vive la sua crisi, una crisi in primo luogo della coesione sociale. La precarietà è diventata la cifra della condizione sociale. Questo trattato rappresenta di fronte a tutto ciò le dimissioni della politica. In essa la pace è una pallida ispirazione, non il ripudio della guerra. I diritti delle persone, donne e uomini, lavoratori, migranti, sono solo una variabile dipendente (...) Il trattato costituzionalizza non i diritti ma il mercato. Il trattato non prospetta la riforma dell'Europa ma costituzionalizza il suo stato attuale. Il trattato dunque non è solo insufficiente, ma va in una direzione sbagliata. Per questo il partito della Sinistra Europea è contrario al trattato costituzionale ed è impegnato in tutti i paesi in una campagna per il NO".<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Dichiarazione di Fausto Bertinotti in occasione del dibattito al Parlamento Europeo sulla Costituzione, Strasburgo, 11 gennaio 2005, tratto dal sito [www.guengl.eu](http://www.guengl.eu)

Toni ugualmente critici, anche se da punti di vista molto differenti, vengono espressi da Indipendenza e Democrazia, il raggruppamento politico che in seno al Parlamento Europeo rappresenta le posizioni più dichiaratamente euoscettiche: “Ind/Dem si oppone con forza alla Costituzione proposta che se approvata, sarebbe superiore alle costituzioni nazionali nella gerarchia delle fonti (...) Lo stesso nome prescelto mostra l’intenzione di creare un vero ‘Superstato’ europeo (...) Il gruppo vuole proteggere gli interessi dei cittadini e la sovranità nazionale, le lingue e la cultura nazionali, i diritti fondamentali di ogni popolo garantiti dalla propria Costituzione”.<sup>210</sup>

Un anno dopo il no franco-olandese lo stesso gruppo euroscettico ha ribadito la sua posizione di netta contrarietà al Trattato, denunciando i tentativi di far vivere alcuni contenuti di esso attraverso accordi interistituzionali,<sup>211</sup> al tempo stesso il gruppo denuncia una discriminazione nei confronti dell’ “opposizione costituzionale”, esclusa dalla selezione dei dieci rappresentanti del Parlamento Europeo inviati al *meeting* di Roma del 29 e 30 giugno 2006 per rappresentare la volontà dell’istituzione. Ciò nonostante il fatto che l’opposizione al Trattato costituzionale è cresciuta, dal momento che “il primo voto sulla costituzione aveva fatto registrare 500 sì e 137 voti contrari, mentre un’altra votazione, svoltasi il 14 giugno 2006, ha visto 347 membri votare a favore della Costituzione e 212 contro”, riferendosi alla discussione sulle strategie per il rilancio del Trattato.<sup>212</sup>

Più moderate sono, invece, le posizioni espresse dal gruppo dell’Europa per le Nazioni (UEN), che non si oppone in via di principio al Trattato

---

<sup>210</sup> Vedi il documento *The project of European Constitution*, disponibile sul sito [www.indemgroup.org](http://www.indemgroup.org)

<sup>211</sup> Comunicato stampa del 6/06/2006, *A year after*, tratto dal sito [www.indemgroup.org](http://www.indemgroup.org)

<sup>212</sup> Comunicato stampa del 26/06/2006, *Eu Constitution: exclusion of opposition*, dal sito [www.indemgroup.org](http://www.indemgroup.org)

Costituzionale ed, anzi, lo sostiene, a patto che garantisca le prerogative e le diversità degli Stati membri dell'Unione Europea: “Essa [la Costituzione europea] assicura che vi sarà rispetto per gli Stati membri e per il loro ruolo nell'Unione, in particolare per gli Stati più piccoli; essa applica la dottrina confederale secondo cui [l'Unione] ha il potere di fare ciò che è stabilito dalle linee di demarcazione. I popoli si oppongono ai Trattati quando questi tentano di scavalcare la legge nazionale (...) Il Trattato definisce chiaramente gli ambiti di operatività della legge europea. Esso dà agli Stati membri il potere di creare tale tipo di diritto.”<sup>213</sup>

Viene espressa, anche successivamente, in sede di dibattito sul ‘periodo di riflessione’,<sup>214</sup> una posizione, dunque, di favore nei confronti del Trattato Costituzionale sulla base dell'argomentazione per cui esso tutelerebbe le prerogative degli Stati membri: si tratta della posizione secondo cui esso finirebbe semplicemente per costituzionalizzare lo *status quo*, con qualche miglioramento che però non intacca il circuito intergovernativo operante nell'Unione.

Tra i gruppi minori, la posizione di più netto favore è certamente quella espressa dai Verdi, secondo cui “l'adozione della Costituzione proposta è solo un primo passo nel processo costituzionale europeo (...) Essa pone le basi per la democrazia a livello europeo, stabilisce i diritti fondamentali, àncora la politica dell'Unione ad un sistema di valori, riconosce diritti sociali, lega l'azione internazionale dell'Unione al diritto internazionale, chiarifica la ripartizione delle competenze, migliora i procedimenti

---

<sup>213</sup> Discorso di Brian Crowley, capogruppo irlandese dell'UEN, *Constitution for Europe*, pronunciato nella seduta del Parlamento Europeo dell' 11/01/2005, tratto dal sito [www.uengroup.org](http://www.uengroup.org)

<sup>214</sup> Vedi ancora Crowley, B., *The period of reflection: structure, subjects and context for an assessment of the debate on the EU*, Discorso al Parlamento Europeo del 18/1/2006, tratto dal sito [www.uengroup.org](http://www.uengroup.org)

decisionali ed aumenta la trasparenza, con maggiore possibilità di coinvolgimento dei cittadini europei (...) Noi Verdi non sottovalutiamo i difetti di questa Costituzione. Essa forse non rende l'Unione pienamente capace di rispondere ai problemi posti dalla globalizzazione. La democrazia europea è incompleta e competenze sostanziali rimangono nelle mani della cooperazione intergovernativa (...) Non approviamo il fatto che non si sia stabilito un unico referendum attraverso cui sottoporre la Costituzione a tutti i cittadini europei (...) Ma noi consideriamo un'illusione il fatto che il rigetto di tale testo possa rappresentare l'occasione per la redazione di una nuova, migliore Costituzione".<sup>215</sup>

La stessa tensione verso la necessità di migliorare la Costituzione agli occhi dei cittadini europei emerge anche successivamente all'arresto dei procedimenti di ratifica, in occasione del *Green parliamentary Forum* di Vienna, nel corso del quale si afferma che "non bisogna sottostimare il popolo, ma piuttosto prendere molto sul serio i loro dubbi e le loro ansie".<sup>216</sup> In sostanza, si registra un posizione opposta a quella dell'UEN: si alla Costituzione, anche se essa è insufficiente, nell'ottica di un primo passo verso un processo costituente europeo. Ed, anzi, la stessa insufficienza dei passi in avanti compiuti attraverso il Trattato Costituzione spiega il rigetto di essa da parte dei cittadini franco-olandesi: per cui la soluzione sarebbe, per i Verdi, quella di spingere ancora sull'acceleratore della sopranazionalità, laddove, invece, l'UEN vuole mantenere l'attuale testo perché tutela le prerogative statali. Appare evidente, in definitiva anche da queste

---

<sup>215</sup> The Greens in The European Parliament, *Yes to the Constitution – the path towards the future of Europe does not lead back to Nice* Strasburgo 15/11/2004, tratto dal sito [www.greens-efa.org](http://www.greens-efa.org)

<sup>216</sup> Report of the discussion on the European Constitution in Vienna, *The future of European Constitution*, Vienna, 9/03/2006, tratto dal sito [www.greens-efa.org](http://www.greens-efa.org)

considerazioni, come il Trattato Costituzionale abbia avuto, essenzialmente, una natura compromissoria non solo nel tenere insieme statualità e sovranazionalità, ma anche nel mediare tra le diverse forze politiche che hanno partecipato al dibattito ed alla elaborazione del testo.

### **4.3 Sistema politico italiano e integrazione europea**

#### *4.3.1 Una premessa: tipi di impatto delle tematiche europee sulla competizione partitica nazionale*

Prima di osservare, nello specifico, l'impatto che l'integrazione europea ha avuto sul sistema politico italiano e quale sia, generalmente e individualmente, l'attitudine dei partiti italiani verso di essa, occorre svolgere alcune considerazioni teoriche preliminari.

Molti sono gli studiosi che si sono cimentati nella classificazione degli effetti politici indotti dalla dimensione sopranazionale: in primo luogo, per dirla con Sartori,<sup>217</sup> occorre verificare se tali effetti modificano il 'formato' o la meccanica di funzionamento del sistema partitico. I risultati dimostrano come sia il formato, sia la meccanica di funzionamento dei sistemi di partito non siano stati influenzati dal processo di integrazione europea in maniera rilevante.<sup>218</sup>

Una prima tesi, riguardo a tale tema, è quella secondo cui i conflitti legati al processo di integrazione europea sono per la gran parte assorbiti nell'ambito

---

<sup>217</sup> *cfr.* Sartori, G., *Parties and party systems: a framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976

<sup>218</sup> Mair, P., *The limited impact of Europe on national party system*, in "West European Politics", 4/2000, pp. 27-51

della competizione destra-sinistra, nel senso che la posizione ideologica dei partiti influenza le scelte e le preferenze circa il processo di integrazione.<sup>219</sup>

Una dimostrazione di ciò potrebbe essere facilmente ricercata nelle numerose situazioni nelle quali i partiti, in ambito europeo, condividono molto di più con i partiti appartenenti allo stesso gruppo/famiglia politica piuttosto che con partiti dello stesso paese ma con ideologia differente.

In alternativa a questo modo di pensare, le tematiche europee rappresenterebbero una sorta di *maverick issue*, cioè difficilmente inquadrabili nell'ambito della competizione destra-sinistra ed, anzi, capaci di sparigliare le consolidate configurazioni dei sistemi partitici nazionali parendo nuovi fronti della competizione politica.<sup>220</sup>

Un'altra strada attraverso cui analizzare l'influenza del processo di integrazione sulla competizione politica nazionale passa attraverso lo studio dell' "Euroscetticismo": nel rimandare al primo paragrafo del presente capitolo, basti qui ricordare che la principale assunzione tratta dalla letteratura su questo argomento è quella secondo cui il posizionamento dei partiti politici nell'ambito dello spettro politico nazionale influenza le attitudini nei confronti dell'Unione Europea. Cioè, più i partiti sono vicini al centro dello spettro politico, più sono coinvolti nella dinamica della competizione per il governo, quanto più il loro orientamento è del tipo *catch all*, tanto meno probabile è l'assunzione di posizioni euroscettiche, se non nei termini di un "EU-scetticismo" di tipo fazionale, interno al partito;

---

<sup>219</sup> Per una ricognizione degli autori, tra cui Simon Hix, che sostengono tale tesi, vedi Conti, N., *Party attitudes to European Integration: a longitudinal analysis of the Italian case*, Sussex European Institute Paper n. 70, 2003, pp. 6-7

<sup>220</sup> Tale tesi è stata elaborata per la prima volta da Maore, M., Smith, G., *On the Structuring of Party Competition: the Impact of Maverick Issues*, Tom Bryder (ed.) *Party Systems, Party Behaviour and Democracy*, Copenhagen Political Studies Press, 1993

mentre, i partiti alle 'estreme', più probabilmente possono assumere atteggiamenti di radicale contrarietà al processo di integrazione.

Vi è stato recentemente un tentativo di sintetizzare tutti questi molteplici approcci prendendo in considerazione, contemporaneamente, tutte le variabili considerate esplicative dell'atteggiamento dei partiti nazionali nei confronti del processo di integrazione: in particolare, l'ideologia, l'appartenenza al 'centro' del sistema partitico o la collocazione sulle 'estreme' (*core/peripheral status*), partiti di governo o partiti all'opposizione.<sup>221</sup>

Sulla base della considerazione simultanea di tali fattori predittivi, l'autore arriva a definire otto categorie di partiti, che di seguito elenchiamo secondo un grado decrescente di 'europeismo':

- Partiti di centro-sinistra al governo;
- Partiti di centro-sinistra all'opposizione e partiti di centro-destra al governo;
- Partiti di centro destra all'opposizione;
- Partiti di estrema destra e di estrema sinistra al governo;
- Partiti di estrema destra e di estrema sinistra all'opposizione.

Lo stesso autore passa successivamente a definire una mappatura dei possibili atteggiamenti dei partiti nei confronti del processo di integrazione, sulla base del quale passa ad analizzare il caso italiano: si ritiene di non esporre nel dettaglio tale categorizzazione in quanto non apporta significative variazioni a quanto già esposto nel paragrafo 4.1.

---

<sup>221</sup> Conti, N., *op. cit.*, pp. 10-22

#### 4.3.2 *Sistema politico italiano e integrazione europea (1994-2004)*

L'Italia è sempre stata come il paese più “euroentusiasta” tra quelli appartenenti all'Unione Europea, con una tradizione di consenso verso il processo di integrazione europea molto vicino all'unanimità, fin dalla svolta operata dal PCI nel corso degli anni '70: da quel momento in poi, guardando al sistema politico, “diventò difficile trovare qualcuno che problematizzasse l'opportunità della partecipazione al processo di integrazione”.<sup>222</sup>

A partire dal 1992-94, con le note vicende che hanno provocato un terremoto nel sistema partitico italiano e che hanno portato alla scomparsa dei vecchi partiti esistenti fin dall'immediato dopoguerra, questa immagine della politica italiana come unanimemente sostenitrice del progresso di integrazione non appare più pienamente aderente alla realtà: con l'affermarsi di nuovi partiti, infatti, si sono aperte nuove opportunità di posizionamento rispetto al processo di integrazione.

Sul caso italiano la letteratura certamente non è abbondante: e, tuttavia, alcune interessanti analisi sono state condotte per meglio articolare il quadro degli atteggiamenti partitici nei confronti dell'Unione. In particolare, alcune analisi portate avanti nell'ambito del *Sussex European Institute* appaiono particolarmente interessanti: metodologicamente, tali analisi si basano sull'esame dei documenti ufficiali dei partiti redatti in occasione dei principali appuntamenti elettorali europei e nazionali, sui manifesti elettorali

---

<sup>222</sup> Sbragia, A., *Italy pays for Europe. Political leaders, Political choice and Institutional adaptation*, in M. Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, p. 93

e sui discorsi dei *leaders* politici.<sup>223</sup> (valuta tabella o allegato con i documenti presi in considerazione)

Da tale analisi possono essere tratte le seguenti considerazioni generali:

- sono state riscontrate sia fenomeni di continuità che di discontinuità nell'atteggiamento dei partiti italiani verso l'integrazione europea, a dimostrazione del fatto che per alcuni tale *issue* è più ideologizzata, mentre per altri lo è meno;
- Le posizioni sull'Unione Europea variano lungo tutto lo spettro degli atteggiamenti possibili, dall'europeismo entusiastico all'euroscetticismo di principio;
- Contrariamente a quanto era ritenuto pacifico, il fenomeno dell'Euroscetticismo in Italia è piuttosto rilevante, con riferimento alla percentuale media di voti ottenuta da partiti critici verso l'UE: per cui l'Europa non può essere considerata, per l'Italia, un tema unitario;
- Mediamente i partiti di centro-destra sono più scettici di quelli di centro-sinistra, anche se l'estrema sinistra di Rifondazione Comunista fa parte dello schieramento euroscettico;
- Il caso della Lega Nord caratterizza il sistema politico italiano per il suo radicale antieuropeismo, con la peculiarità rappresentata dal fatto che tale partito si è mosso da una posizione di favore nei confronti dell'Europa all'inizio del decennio all'attuale atteggiamento euroscettico.

---

<sup>223</sup> Conti, N., *op. cit.*, pp. 23 e ssgg.

Scendendo nei dettagli, l'analisi citata mette in evidenza come la variabile destra-sinistra e la collocazione al centro o alla periferia del sistema politico siano fattori esplicativi del posizionamento verso l'Europa.

I partiti dei centro-sinistra, in particolare DS e PPI/Margherita, denotano una totale mancanza di criticità nei confronti del processo di integrazione, rappresentato esclusivamente come portatore di risultati positivi, mentre l'insoddisfazione riguarda esclusivamente i mancati movimenti del processo verso ulteriori approfondimenti.

Da tutt'altra visuale si pone Rifondazione Comunista, critica nei confronti dell'Unione per via della sua presunta caratterizzazione in senso liberista, testimoniata dal Trattato di Maastricht e dal Patto di Stabilità e Crescita, e per la considerazione di essa come strumento per l'affermazione del processo di globalizzazione capitalistica, nell'ambito del qual non vi è spazio per la difesa dei diritti sociali.

I partiti di centro-destra appaiono meno entusiasti del processo di integrazione rispetto a quelli di centro-sinistra e oscillano tra una posizione di europeismo 'pragmatico' ed una di *soft Euroscepticism*.

In particolare, Forza Italia appare un partito concentrato sul valore del libero mercato, per cui l'Unione Europea è vista come funzionale al processo di liberalizzazione degli scambi a livello globale, mentre, sul piano delle relazioni internazionali, tale partito appare propenso ad identificarsi con l'Atlantismo e con l'allineamento alle posizioni degli Stati Uniti in politica internazionale.

Alleanza Nazionale, dal canto suo, è un partito in cui è centrale l'idea di Nazione, per cui la tendenza è quella verso la conservazione dei poteri a livello statale, mentre gli approfondimenti nel processo di integrazione

tendono ad essere analizzati attraverso un'analisi costi-benefici per lo stato nazionale, senza essere considerati come un obiettivo per se stessi. Da segnalare anche la polemica nei confronti dei vincoli troppo stringenti di politica economica posti dal livello europeo, come già visto per Rifondazione Comunista.

Il caso della Lega Nord è peculiare per il cambiamento totale di linea rispetto all'Europa realizzato nel corso di un decennio. All'inizio degli anni '90, infatti, l'integrazione europea era vista da tale partito come un mezzo per la fuoriuscita dallo stato-nazione: al tempo stesso, si confidava nell'impossibilità per lo stato italiano di rispettare i parametri necessari per l'adesione alla moneta unica, cosa che avrebbe prodotto un effetto dissociativo sullo stato italiano, consentendo la separazione da esso delle regioni più ricche del Nord. L' "aggancio" alla moneta unica fa fallire tale scenario causando il cambiamento di rotta nella linea del partito che, da quel momento in poi, assume posizioni radicalmente critiche nei confronti dell'Europa, tale da indurre ad includere tale partito tra l' *Hard Euroscepticism*.

In definitiva, a conclusione della rassegna delle posizioni dei singoli partiti nei confronti dell'Europa, appaiono significative alcune considerazioni generali.

In primo luogo, il caso italiano conferma la rilevanza della dimensione destra-sinistra e del posizionamento centrale o periferico nel sistema politico quali fattori esplicativi dell'atteggiamento dei partiti nei confronti del processo di integrazione.

In secondo luogo, contrariamente a quanto considerato in precedenza, non appare invece molto significativa il posizionamento in maggioranza o

all'opposizione dei vari partiti, nel senso che la loro politica europea non muta in maniera apprezzabile: in particolare, sia la Lega Nord che Rifondazione Comunista, in differenti periodi a sostegno dei rispettivi governi di centro-destra e centro-sinistra, non mutano il loro atteggiamento euroscettico per il solo fatto di essere al governo.<sup>224</sup>

Tale assunto può essere messo in relazione con fattori istituzionali, quali il sistema elettorale e quello politico che inducono alla formazione di governi di ampia coalizione, comprensivi delle "estreme": se ne può dedurre, quindi, che in Italia le formazioni politiche possono ampiamente differenziare le loro posizioni politiche relative al processo di integrazione senza che ciò comporti il costo dell'esclusione dall'area governativa. In definitiva, dunque, non vi sono incentivi per i partiti estremi affinché essi cambino la loro radicale criticità nei confronti del processo di integrazione in cambio dell'inclusione nella maggioranza di governo.<sup>225</sup>

#### *4.3.3 (segue) Atteggiamenti verso l'Europa nella XIV legislatura: fine dell'approccio bipartisan e indizi di politicizzazione del dibattito*

L'avvento della XIV legislatura in Italia e la formazione del secondo Governo Berlusconi, sostenuto dai partiti componenti la Casa delle Libertà, ha portato alla luce nel dibattito politico italiano la questione dell'Euroscetticismo: ciò in un paese in cui i partiti politici, a partire dalla svolta 'europeista' del PCI nel corso degli anni settanta, erano tutti concordi

---

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 29

<sup>225</sup> *Ibidem*, pp. 29-30

nel sostenere il processo di integrazione, secondo un approccio *bipartisan*, e nel quale vi sono sempre stati significativi livelli di consenso dell'opinione pubblica nei confronti dell'Europa in quanto tale, ma anche nei confronti di singoli aspetti del processo di integrazione, quale, ad esempio, l'introduzione della moneta unica. (valuta inserimento grafici p. 8 di Quaglia)

Con la XIV legislatura pare vi sia stata una soluzione di continuità nella politica europea dell'Italia: mentre, infatti, l'attitudine "pro-europea" della pubblica opinione è continuata inalterata, posizioni di tipo euroscettico sono affiorate in tre dei quattro partiti componenti la maggioranza di governo, e cioè Forza Italia, Alleanza Nazionale e la Lega Nord.<sup>226</sup> Ciò avrebbe portato ad una 'politicizzazione' del dibattito italiano sull'Europa, considerato anche la vocazione fortemente europeistica dell'allora opposizione di centro-sinistra, ad eccezione di Rifondazione Comunista.<sup>227</sup>

E' stato notato che, all'interno del governo Berlusconi, diversi *leaders* avrebbero sollecitato un approccio critico nei confronti dell'Europa, ad eccezione dell'UDC, unico partito fedele all'ideale europeista: e lo stesso Berlusconi ha dato l'impressione di non avere una linea chiara riguardo all'Europa, cedendo alle pressioni euroscettiche provenienti dall'interno della sua maggioranza e non affrontando mai in maniera diretta le questioni relative alla politica europea del Governo.<sup>228</sup>

La situazione appare sostanzialmente diversa da quella del primo governo Berlusconi nel 1994, nel quale il solo Ministro della Difesa Antonio Martino

---

<sup>226</sup> Vedi il paragrafo precedente per la ricostruzione dei percorsi e delle posizioni di tali partiti nei confronti del processo di integrazione in generale.

<sup>227</sup> L'ipotesi di politicizzazione del dibattito sull'Europa in Italia è avanzata da Quaglia, L., *Euroscpticism in Italy and Centre-Right and Right Wing Political Parties*, Sussex European Institute, Paper n. 60, 2004, pp. 3 e 6

<sup>228</sup> Quaglia, L., *op. cit.*, p. 19

dava voce a posizioni politiche di tipo euroscettico: nel secondo governo Berlusconi, viceversa, il Ministro dell'Economia Tremonti e la stessa sostituzione del Ministro degli Esteri 'filo-europeo' Renato Ruggiero con Franco Frattini testimoniano l'esistenza di una linea politica governativa di criticità nei confronti dell'Unione.

In definitiva, appare evidente in tale fase politica una maggiore vicinanza del governo Italia agli USA piuttosto che all'ideale europea e una tendenza a valutare le *policies* europee e i proposti avanzamenti nel processo di integrazione in termini di soddisfacimento di interessi nazionali, come nel caso delle posizioni assunte sull'allargamento dell'Unione a 25: ciò comporta una tendenza a discutere e osservare le tematiche europee attraverso il prisma della lotta politica nazionale, senza più spazio per la riflessione condivisa sulla traiettoria futura del processo di integrazione.<sup>229</sup>

Insomma, la politica europea dell'Italia sembra destinata ad essere terreno di scontro e di politicizzazione del dibattito, a scapito della tradizione di unanimità e concordia cui aveva abituato un sistema politico pur tradizionalmente polarizzato.

#### *4.3.4 (segue) Partiti nazionali e famiglie politiche europee: il caso del Partito Democratico*

Una discussione sulle interazioni tra politica italiana e identità politiche europee non può ignorare il dibattito in corso in Italia sulla ridefinizione di un'area del sistema di partito e sulla sua integrazione nel più complessivo

---

<sup>229</sup> *Ibidem*, pp. 20-21

sistema politico europeo: il caso dell'ipotesi di Partito Democratico in Italia appare particolarmente pregnante, sotto un duplice profilo.<sup>230</sup>

In primo luogo, tale caso dà conto della tradizionale 'anomalia' italiana rispetto alla struttura tipica dei sistemi di partito europeo-occidentali, costituita dall'esistenza di componenti cattoliche e liberali tradizionalmente favorevoli all'alleanza con la sinistra, e quindi con formazioni politiche di ispirazione socialista e post-comunista.

In secondo luogo, tale dibattito fornisce un contributo rilevante anche alla comprensione della configurazione del sistema partitico europeo, gettando luce sulle possibili evoluzioni dello stesso verso nuove forme di aggregazione e di competizione, proprio nel momento in cui dinamiche politiche di tipo maggioritario sembrano innestarsi nel complesso sistema istituzionale dell'Unione.<sup>231</sup>

Nel sistema politico italiano, prima e dopo le elezioni politiche dello scorso aprile, i principali *leaders* dei due più grandi partiti dell'attuale maggioranza di governo, i Democratici di Sinistra (DS) e la Margherita, hanno a più riprese ribadito il progetto di dar vita ad una nuova aggregazione politica che subentri agli attuali due partiti, come punto di arrivo di una collaborazione, di governo e all'opposizione, ormai decennale tra di essi.

---

<sup>230</sup> Ci si riferisce al dibattito in corso circa la fusione dei Democratici di Sinistra e della Margherita in un unico partito, la cui denominazione ipotizzata è, appunto, quella di "Partito Democratico". Di tale dibattito, in attesa dei congressi dei due partiti, può agevolmente essere rinvenuta traccia in documenti ufficiali interni dei due partiti: per ciò che interessa nell'ambito della presente trattazione, sarà dato conto del dibattito sulla specifica questione della collocazione internazionale del futuro partito, che non trova una corrispondente aggregazione a livello continentale, dal momento che i DS aderiscono al PSE e al corrispondente gruppo parlamentare, mentre la Margherita fa parte del neo-costituito Partito Democratico europeo e aderisce al gruppo liberal-democratico nel Parlamento Europeo

<sup>231</sup> Si rimanda, a tal proposito, a quanto sostenuto e documentato nel cap. 3 della presente trattazione in relazione all'ipotesi di 'politizzazione' delle dinamiche interne all'istituzione parlamentare europea

L'ipotesi pone una fondamentale questione di definizione dell'identità di tale nuovo partito che, per ciò che a noi interessa, ha il suo naturale riflesso nella scelta della collocazione europea: l'attualità di tale questione è testimoniata dal fatto oggettivo dell'attuale adesione dei due partiti a due federazioni transnazionali e a due gruppi politici diversi. Si tratta, infatti, di due partiti che fanno riferimento ad identità nettamente distinte: i DS, eredi del PCI, fanno univocamente parte della tradizione socialista e post-comunista, mentre la Margherita, nata nel 2001 e a sua volta fusione di distinte formazioni politiche, raccoglie dentro di sé componenti cattolico-sociali, riconducibili al vecchio Partito Popolare Italiano, e componenti liberal-democratiche riformiste.<sup>232</sup> La questione della collocazione europea di tale partito dipende dalla risoluzione delle questioni identitarie fondamentali alla base del progetto politico del Partito Democratico: le due questioni, quindi, sono in realtà la stessa.

Proprio in quanto fusione tra differenti culture politiche, appare difficile che una delle due componenti politiche rinunci alla sua identità, accettando di aderire al partito politico e al gruppo parlamentare dell'altra: per tale ragione, il tentativo operato dall'attuale dirigenza dei DS fino a qualche tempo fa di 'convincere' la Margherita ad aderire al PSE appare poco realistico. Nel momento in cui si scrive (ottobre 2006), tale ipotesi appare, infatti, quasi del tutto tramontata e si discute di nuovi scenari.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> I due partiti hanno già dichiarato, anche ufficialmente nel corso delle riunioni degli organi interni statuari, di voler convocare i rispettivi Congressi per la primavera del 2007, al fine di ottenere l'avallo degli iscritti per la costituzione del PD. Da segnalare, d'altra parte, il fatto che minoranze interne di entrambi i partiti esprimono la loro contrarietà a tale processo di fusione, rivendicando con forza la conservazione dell'identità originaria e arrivando ad ipotizzare possibili scissioni.

<sup>233</sup> L'ultimo aggiornamento, prima della chiusura del presente lavoro, è del 23 ottobre 2006, data in cui il Presidente del PSE, il danese Rasmussen, ha tenuto una visita in Italia con i *leaders* di DS e Margherita. La presentazione giornalistica della visita parla di un'istruttoria di Rasmussen in vista di una possibile adesione del PD al PSE, a patto di allargamenti di

Uno dei pochi documenti ufficiali disponibili in tema è la Relazione Finale del Seminario sull' ipotesi di "Partito Democratico", organizzato ad Orvieto dalle due forze politiche il 6 e 7 ottobre 2006: dalla lettura della relazione appare chiaro che la questione della collocazione in Europa di tale nuova formazione politica appare tutt'altro che chiara. L'oggettiva impossibilità di approdare al PSE sembra aver spostato più in là il problema dell'affiliazione europea, con i diretti interessati che tendono a minimizzare la rilevanza di tale questione o ad ipotizzare una 'riforma' del PSE, tale da assecondare la possibile evoluzione italiana considerata come un possibile impulso per una ridefinizione dello stesso sistema partitico europeo.

Così, il *leader* della Margherita e attuale Vice-Presidente del Consiglio, Francesco Rutelli, tende a minimizzare la centralità della questione affermando: "Come Partito Democratico ci rapportiamo senz'altro con il PSE; siamo interessati al suo percorso, alla sua evoluzione (...) Tuttavia, sappiamo che oggi un Partito Democratico Italiano, non essendo l'emanazione né di un soggetto sovranazionale, né di un'ideologia dominante, né di un richiamo sovraordinato, risponde innanzitutto ad un progetto nazionale (...)L'integrazione europea non registra oggi una linea guida comunitaria, una tendenza sopranazionale (...) Anzi: si sono conosciute divisioni trasversali, anche nel PSE, su temi assolutamente

---

quest'ultimo a nuove formazioni riformiste: una sorta di via di mezzo, dunque, tra l'ipotesi di adesione pura e semplice al PSE e ridefinizione dello stesso in Europa. Vedi, in particolare, *Ulivo a rapporto dal leader del PSE, spiragli sulla collocazione europea*, tratto da "La Repubblica" del 23 ottobre 2006, p. 22. I quotidiani del giorno dopo mostrano l'ambiguità con la quale è stata affrontata la questione della collocazione del PD nel corso degli incontri: si parla di un *placet* di Rasmussen alla costituzione del PD che potrà essere determinante "per una profonda e positiva trasformazione del panorama politico europeo", mentre si auspica genericamente un percorso graduale di avvicinamento del PD al PSE. D'altra parte, a livello europeo, si prospettano resistenze ad una paventata mutazione genetica del PSE mentre dalla Margherita continuano ad alzarsi voci contrarie all'adesione pura e semplice al PSE: insomma, la quadratura del cerchio appare ancora lontana. Vedi, in particolare, il resoconto della tornata di incontri tra Rasmussen, Fassino, Prodi e Rutelli contenuto in *Partito democratico, prima apertura del Pse*, tratto da "Il Corriere della Sera" del 24 ottobre 2006, p. 14

qualificanti quali la Costituzione Europea o la guerra in Iraq (...) Quindi, si tratta di interlocuzioni fondamentali, ma non di elementi caratterizzanti imprescindibili per il nostro progetto nazionale (...) come possiamo immaginare di ricostruire un'alleanza di centrosinistra senza un'intesa organica e strutturale con i Democratici Americani?m Mi chiedo, anzi, se non sarà proprio la nascita del PD in Italia a spostare equilibri rilevanti, sia in Europa sia a livello internazionale".<sup>234</sup>

Una posizione più "filo-PSE", anche se non esplicitamente rivolta ad affermare l'adesione ad esso del nuovo soggetto politico, appare dalle parole del Segretario dei DS, Piero Fassino: "Costruire l'unità dei riformisti è tema che si

pone non solo in Italia, ma anche in Europa e il Partito Democratico può contribuire a questo obiettivo (...) Ma proprio per questo la costruzione anche su scala europea di un campo unitario di forze riformiste, non può essere frutto di un avanguardismo solitario, ma di un'azione comune con le forze riformiste che ci sono e la più grande forza riformista è certamente la famiglia socialista e socialdemocratica (...) Naturalmente si tratta di interloquire con tutte le sensibilità riformiste, anche quelle non socialiste, ma non si può eludere il rapporto con il PSE e con partiti socialisti, che peraltro non sono più da tempo i partiti ideologici della II Internazionale, ma sono divenuti grandi partiti riformisti di centrosinistra, caratterizzati da un pluralismo culturale e politico non dissimile da quello che si ritrova in Italia nell'Ulivo".<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Relazione finale al Seminario "Per il partito democratico", Orvieto, 6-7 ottobre 2006, p. 18, reperibile sul sito internet [www.dsonline.it](http://www.dsonline.it)

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 20

L'attuale Presidente del Consiglio italiano, Romano Prodi, dal canto suo pone l'accento sull'opportunità che il progetto di Partito Democratico abbia un'influenza sul sistema politico europeo: "Forse non per nostro merito ma per i drammi della storia che hanno attraversato l'Italia, siamo noi oggi ad anticipare sotto questo aspetto l'Europa, non viceversa (...) É a noi che viene richiesta un'idea innovativa".<sup>236</sup>

Sul tema del Partito Democratico e della sua identità in Europa sono intervenute diverse personalità politiche e accademiche di primo piano che, da differenti visuali, hanno espresso delle critiche nei confronti di tale processo di aggregazione partitica. Anthony Giddens ha a più riprese espresso una posizione favorevole sull'ipotesi di Partito Democratico, dando però un suggerimento che egli stesso definisce 'eccentrico': "Trovo interessante il progetto di aggregazione che porterebbe alla creazione di un singolo Partito Democratico, anche se spererei che fosse più socialdemocratico nel suo orientamento dei Democratici americani. Non credo che i partiti rinunceranno alle loro diverse identità se non ci sarà un accordo sull'orientamento politico generale che inglobi tutti. Quale politiche dovrebbe perseguire il nuovo governo? Potrebbe cominciare andando a vedere nel concreto l'esperienza dei Paesi Scandinavi. A un primo approccio, questa potrebbe sembrare una raccomandazione eccentrica (...) Gli italiani non possono diventare degli scandinavi, ma possono imparare molto dalle politiche di cui essi sono stati pionieri. I Paesi Scandinavi hanno i livelli più alti di giustizia sociale, non soltanto in Europa, ma in tutto il mondo. Ma hanno anche alti tassi di crescita, una crescita che marcia di pari passo con un livello di occupazione alto e stabile. Hanno dimostrato che

---

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 22

crescita economica e giustizia sociale non sono solo compatibili, ma interdipendenti. Un sogno assurdo per l'Italia?"<sup>237</sup>.

Poco prima della sua elezione a Presidente della Repubblica, anche il senatore a vita Giorgio Napolitano si era espresso in merito all'ipotesi di Partito Democratico, avanzando, a dire il vero, diverse perplessità: "I più zelanti fautori del 'nuovo' si sono perfino spinti a dichiarare il superamento delle tradizioni e culture del Novecento, riferendosi in particolare alla tradizione del socialismo democratico(...) [Ma] occorrono processi condivisi, congressi di partiti, un dibattito culturale di alto livello. Solo così si potrà definire seriamente lo sbocco a cui tendere. E dico questo, non perché mi persuada e mi esalti l'esistente (...) ma perché se si tendesse con superficialità, sulla base di approcci frettolosi e in qualche modo strumentali, a un nuovo sbocco politico e organizzativo chiamato 'partito democratico', si rischierebbe di dissolvere più che di costruire".<sup>238</sup>

Appare illuminante, infine, la posizione presa sull'argomento dal politologo Gianfranco Pasquino, uno dei maggiori studiosi del sistema politico italiano, che esprime la sua criticità nei confronti del procedimento che si sta seguendo per la costituzione del PD: "È oramai chiaro che il Partito democratico è partito, ed è partito male, poco democraticamente (...) Invece di un progetto, è in corso una deriva e, nelle modalità con le quali oramai si prospetta, il partito democratico non sarà l'esito di un confronto di idee e di prospettive, anche di quelle internazionali, ma neppure la fusione «a

---

<sup>237</sup> Giddens, A., *Il modello scandinavo per il dopo Berlusconi*, tratto da "La Repubblica" del 7 giugno 2006

<sup>238</sup> Napolitano, G., *Attualità e vitalità del socialismo democratico*, Intervento sulla rivista "Le nuove ragioni del socialismo", 8 febbraio 2006

freddo», come si temeva, di gruppi dirigenti già esistenti, quanto, piuttosto, una aggregazione di correnti piuttosto esplicite e solide”.<sup>239</sup>

In conclusione, appare evidente come l’ipotesi di Partito Democratico appare ancora aperta a diversi esiti possibili, non essendo neutrale il procedimento attraverso cui a tale partito si arriverà: appare ineludibile, innanzitutto, la questione della costruzione dell’identità di questo nuovo partito e, con essa, la decisione circa la collocazione europea e internazionale di esso. La soluzione, come si è tentato di mostrare, è ancora di là da venire e, al tempo stesso, non si può prevedere con certezza quale effetti avrà, in senso inverso, questa ‘mutazione’ italiana sullo stesso sistema partitico europeo.

---

<sup>239</sup> Pasquino, G., *Aggregazione di correnti. Se il partito non parte*, tratto da “L’Unità” del 5 ottobre 2006



## **APPENDICE**

### **INTERVISTA AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE**

#### **AFFARI ESTERI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI,**

#### **ON. UMBERTO RANIERI**

**D.: Il presente lavoro sostiene che è in atto un processo di politicizzazione nell'ambito dell'Unione e nell'opinione pubblica dei paesi membri: è d'accordo con tale tesi?**

R.: Parzialmente. Un processo di politicizzazione delle opinioni pubbliche dei diversi paesi è certamente in corso, ma non può essere assunto come elemento

costante ed univoco, come mostra anche l'edizione 2006 del Sondaggio Transatlantic Trends sugli orientamenti delle opinioni pubbliche europee e americane. Le più recenti difficoltà economiche affrontate dall'Unione,

infatti, in alcuni casi hanno determinato delle involuzioni nel processo di politicizzazione ed "europeizzazione" delle opinioni pubbliche europee.

**D.: Ritene che lo sviluppo di gruppi politici e federazioni transnazionali di partiti sia un fenomeno positivo di accensione della dialettica democratica o negativo, di eccessiva radicalizzazione delle posizioni in campo?**

R.: Nei casi in cui avviene, questo fenomeno è da valutare certamente in modo positivo.

**D.: Vi sono indizi di un funzionamento di tipo maggioritario dell'istituzione parlamentare europea? Se sì, possono essere poste in relazione con la crescita di ruolo del PE?**

R.: In parte sì. L'analisi dei comportamenti di voto nel PE mostra un aumento delle occasioni in cui si vota in senso maggioritario rispetto a quelle in cui prevalgono criteri di carattere unanimista o nazionale, e questo certamente contribuisce - ed in parte è determinato - da una "maturazione politica" dell'Istituzione in quanto tale.

**D.: In relazione alla crescita del fenomeno del cd. "Euroscetticismo" e alla luce dell'arresto del processo di ratifica del Trattato**

**Costituzionale, quali ritiene che siano le ragioni della perdita di consenso del processo di integrazione presso l'opinione pubblica europea?**

R.: Innanzi tutto la stagnazione economica dell'Europa. In secondo luogo il fatto che i governi nazionali hanno la biasimevole tendenza ad attribuire alle istituzioni comunitarie la responsabilità di politiche di risanamento che spesso sono necessarie ma impopolari. Infine il fatto che le istituzioni comunitarie vengono percepite dalla gran parte dei cittadini europei come tecnocratiche e lontane dalle loro esigenze quotidiane.

**D.: La garanzia della pace continentale e il mantenimento di condizioni favorevoli alla crescita economica pare non siano più sufficienti per consentire al *demos* europeo di sognare: quali sono, a suo parere, le argomentazioni, ideali e razionali, attraverso cui rilanciare il futuro del processo di integrazione?**

R.: Non darei per scontato che un *demos* europeo già esista, ma penso che sia un traguardo verso il quale dobbiamo continuare a lavorare. La promozione della pace e della democrazia, il rispetto dei diritti umani, civili e sociali, sono conquiste storiche del nostro continente e valori costitutivi dell'Unione europea. Essi continuano ad essere la stella polare non solo del processo di integrazione, ma anche della presenza europea nel mondo e del modo in cui l'Europa viene percepita nel resto del mondo. Ricordo che il

55% degli aiuti allo sviluppo del mondo viene erogato dall'Unione europea e dai suoi stati membri, per una cifra - in dollari - più o meno equivalente a quanto gli Stati Uniti investono per la realizzazione di mezzi militari. Solo questa cifra e questa differenza di approccio, apparentemente così astratte, racchiudono in sé molti dei valori concretamente portati avanti, giorno per giorno, dall'UE al suo interno e nel resto del mondo.

**D.: Ritieni che gli allargamenti, quelli già avvenuti e quelli messi in agenda, rappresentino una perdita d'identità dell'Unione e un ostacolo al suo funzionamento?**

R.: Credo che gli allargamenti costituiscano un arricchimento dell'identità e della pluralità culturale dell'Unione. Tuttavia, se l'UE non riuscirà in tempi brevi a completare il suo rinnovamento istituzionale e a dotarsi di un nuovo Trattato costituzionale, noi rischieremo di accogliere i nuovi paesi all'interno di un'organizzazione sempre più fragile ed inefficace.

**D.: Quale il ruolo che l'Italia deve assumere nel processo di integrazione? Quali sono i mutamenti di rotta tangibili della politica europea dell'Italia con il passaggio dalla XIV alla XV legislatura?**

R.: Innanzi tutto una maggiore centralità delle istituzioni comunitarie nell'impostazione della politica interna ed estera, come ha dimostrato il caso

dell'avvio della missione “Unifil II” nel sud del Libano. In quell'occasione, infatti, l'Italia non ha portato avanti una sua posizione individuale, ma si è impegnata affinché maturasse una posizione comune europea, con un approccio diverso da quello avuto in occasione del conflitto in Iraq nel 2003, quando la priorità fu data dall'Italia all'alleanza con gli Stati Uniti piuttosto che alla ricerca di una posizione comune all'interno dell' UE. Il fatto che l'avvio della missione “Unifil II” sia stato deciso dal Consiglio dei Ministri degli Esteri europei di fine agosto 2006, cui ha partecipato anche il Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan, è stato un fatto che ha rafforzato sia l'UE che l'ONU, e l'Italia ha svolto un ruolo non secondario per il raggiungimento di questo obiettivo. In questa occasione il profilo europeo e multilateralista della politica estera italiana è emerso in maniera più chiara di quanto non fosse accaduto nel più recente passato.

In secondo luogo, mi sembra che l'impegno di questo governo per il rilancio del processo di integrazione ed anche del Trattato costituzionale europeo sia più esplicito di quello avuto nel recente passato, e che si collochi in un quadro complessivamente più incline ad accogliere le raccomandazioni europee, forse anche in forza del fatto che l'attuale Presidente del Consiglio abbia ricoperto anche l'incarico di Presidente della Commissione europea.

**D.: Oggi si parla molto dell'affiliazione europea dei partiti nazionali, con riferimento all'ipotesi di Partito Democratico, ma anche, a destra, con l'avvicinamento di AN al PPE. Ritiene che vi sia un'anomalia del sistema partitico italiano che rende così difficoltosa la questione della collocazione politica in Europa?**

R.: Le difficoltà italiane in questo campo riguardano più il passato che il futuro. Ed in passato l'Italia ha avuto una storia politica parzialmente diversa da altri paesi europei, più abituati ad una tradizionale alternanza democratica. Se e quando le forze politiche italiane - e con esse anche le grandi famiglie politiche europee - più che guardare al passato riusciranno a guardare alle politiche concrete che le uniscono nel presente - e che costituiscono un elemento attuale della loro nuova identità - credo che queste difficoltà saranno superate.

**D.: Nello specifico dell'ipotesi di Partito Democratico, ritiene che sia così saliente e pregiudiziale la questione dell'affiliazione partitica europea? Riesce ad immaginare una soluzione realistica a tale questione, che divide abbastanza nettamente DS e Margherita, e i DS al loro interno?**

Il tema dell'affiliazione alla famiglia politica europea, in un contesto in cui l'Europa conta politicamente sempre di più, non è una questione secondaria. Non ho soluzioni precostituite, ma i due partiti ne stanno discutendo approfonditamente e ho fiducia che i tempi siano maturi perché si raggiunga una soluzione unitaria al riguardo. Anche in questo caso, c'è da sperare che il profilo riformista della nuova formazione politica riesca a prevalere su

differenziazioni che ormai appartengono, come ho già detto, più al passato che al futuro della cultura politica italiana ed europea.

## BIBLIOGRAFIA

Archives historiques des Communautés européennes (AHCE), Firenze, Fonds Fernand Dehousse (FD), Assemblée parlementaire européenne, Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles, Rapports : *Projet de convention et document annexes établis au nom du Groupe de travail pour les élections européennes sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct par M. Dehousse*, Février, 1960

L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Il Mulino, 2004

L. Bardi, *European party federations' perspectives*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*, p. 313

S. Bartolini, P. Mair, *Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, 1990

Benedetto, G., *The European Parliament Election results and the European Parliament of 2004*, Epern Paper n.22, London Scholl of Economics, 2004

Bin, R., Caretti, P., *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2006

Bryce, J., *Modern democracies*, Macmillan, London, 1921

D. Butler, D. Marquand, *European Elections and British politics*, London-New York, Longman, 1981

Conti, N., *Party attitudes to European Integration: a longitudinal analysis of the Italian case*, Sussex European Institute Paper n. 70, 2003

R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament- Fifth Edition*, p. 59, John Harper Publishing, 2003

A. Daniels, *Italy*, in J. Lodge (ed.), *The 1994 elections to European Parliament*

De Giovanni, B., *Verso la Costituzione post-nazionale*, in Vacca, G. (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Dedalo, Bari, 2005

P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *The Europarties - Organisation and Influence*, CEVIPOL, 2004

Delwit, P., *The European People's Party: stages and analysis of a transformation*, in

Delwit, P., Kuhlaci, E., Van De Walle, C., "The Europarties. Organisation and influence", CEVIPOL, Bruxelles, 2001

T. Dietz, *Similar but different? The European Greens compared to other transnational federations in Europe*, in "Party Politics", Vol. 6, n. 2, 2000

C. Dorget, *Recognition and status of European parties*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit.*

Downs, A., *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York, 1957

J. Gaffney, ed. *Political Parties and the European Union*. London: Routledge, 1996

Giddens, A., *Il modello scandinavo per il dopo Berlusconi*, tratto da "La Repubblica" del 7 giugno 2006

Harmsen, R., *The Dutch referendum on the ratification of the European constitutional treaty*, Referendum briefing paper n. 13, European Parties Elections and Referendum Network (EPERN), 2005

S.Hix, A. Noury, G. Roland, *A 'normal' Parliament? Party cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001*, European Parliament Research Group, Working Paper n. 9

Hix, S., Lord, C., *Political parties in the European Union*, Houndmills, Macmillan, 1997

S. Hix, *Parties at a European level and the legitimacy of EU socio-economic policy*, *Journal of Common Market studies*, 1995, vol. 33, n. 4

S. Hix, *Parties at a European level*, in P. Webb, I. Holliday, D. Farrell, *Political parties in democratic societies*, Oxford University Press

Katz, R., *Party government. A rationalistic conception*, in Castles, F.G., Wildenmann, R. (a cura di), *Visions and realities of party government*, De Gruyter, 1986

Ignazi, P., *L'Unione degli Euroscettici*, in "Il Mulino", rivista, 4/2004

R. Ladrech, *Social democracy and the challenge of European Union*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 2000

Landuyt, A., Pasquinucci, D., *Gli allargamenti della CE/UE, 1961-2004*, Il Mulino, 2006

Lippolis, V., , *La cittadinanza europea*, Il Mulino, 1994

Lippolis, V., *I partiti politici europei*, in "Rassegna parlamentare", 2002

Lippolis, V., *L'evoluzione istituzionale dell'Unione Europea e i suoi riflessi sugli schieramenti politici*, in "Il Mulino", 1998

Mair, P., *The limited impact of Europe on national party system*, in "West European Politics", 4/2000

Maore, M., Smith, G., *On the Structuring of Party Competition: the Impact of Maverick Issues*, Tom Bryder (ed.) *Party Systems, Party Behaviour and Democracy*, Copenhagen Political Studies Press, 1993

Marther, S., *The French referendum on ratification of Constitutional Treaty - 29 May 2005*, Paper n. 12 Sussex European Institute, EPERN, 2005

Martinelli, C., *Il finanziamento pubblico dei partiti europei*, in “Quaderni costituzionali”, 2/2004

L. Morlino, M. Cotta, D. Della Porta, *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2001

G. Moschonas, *The party of European Socialists: The difficult “construction” of a European player*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op.cit*

Napolitano, G., *Attualità e vitalità del socialismo democratico*, Intervento sulla rivista “Le nuove ragioni del socialismo”, 8 febbraio 2006

Neumann, S., *Towards a comparative study of political parties*, in Id. (a cura di) “Modern political parties”, Chicago University Press, 1976

Nugent, N., *Governo e politiche dell’Unione Europea*, Il Mulino, 2001

Pasquino, G., *Aggregazione di correnti. Se il partito non parte*, tratto da “L’Unità” del 5 ottobre 2006

D. Pasquinucci, L. Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sopranazionale 1979-2004*, Il Mulino, 2004

Pittella, G., Esposito, M., *Partiti europei e gruppi politici nel nuovo Parlamento dell’Unione a 25*, pubblicazione della delegazione italiana del gruppo socialista al Parlamento europeo, 2004

Vedi Pizzorno, A., *Sulla razionalità della scelta democratica*, in “Stato e mercato”, 7, ora in *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1993

Quaglia, L., *Euroscepticism in Italy and Centre-Right and Right Wing Political Parties*, Sussex European Institute, Paper n. 60, 2004

L. Ray, ‘Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey,’ *European Journal of Political Research*. Vol 36. 1999

Reif, K., Schmitt, H., *Nine second order elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in “European Journal of Political Research”, anno VIII, nn. 3-4 1980

Résolution adoptée par la Conférence des chefs de gouvernement et de parti du PPE à Bruxelles, le 13 avril 1991, *PPE Bulletin*, juin 1991, n° 2

G. Rizzoni, *Demos europeo partiti politici*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2004

S. Rokkan, *Cittadini, Elezioni, Partiti*, Il Mulino, Bologna, 1982

K.H. Reif, *The second order national elections*, in *The European Elections. Campaigns and results of the 1979/81 first direct election to the European Parliament*, Aldershot and Brookfield, Gower, 1985

C. Sandstrom, *The European Liberal, Democrat and Reform Party. From cooperation to integration*, in P. Delwit, E. Kulahci, C. Van De Walle, *op. cit.*

Sartori, G., *Parties and party systems: a framework for analysis*, Cambridge University Press, New York, 1976

Sbragia, A., *Italy pays for Europe. Political leaders, Political choice and Institutional adaptation*, in M. Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001

Schillaci, A., *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/barroso](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/barroso) del 24/11/2004

G. Spitaels, *Report on Union activity, 1990-92*, The Hague

Ware, A., *Parties and party systems*, Oxford University Press, 1996

Weiler, J., *After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe*, in “The singular Europe: economy and polity of the European Community”, Adams, J., (a cura di), Anne Arbor, University of Michigan Press, 1992

