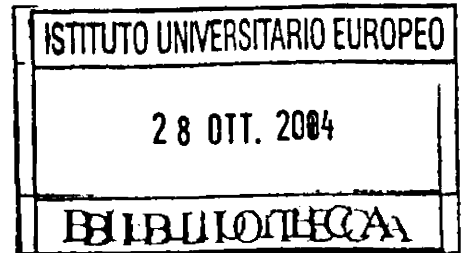




ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO
Dipartimento Scienze Politiche e Sociali



**L'influenza degli Stati Membri nei Processi Decisionali
dell'Unione Europea:
Analisi comparata di Italia e Portogallo**

di

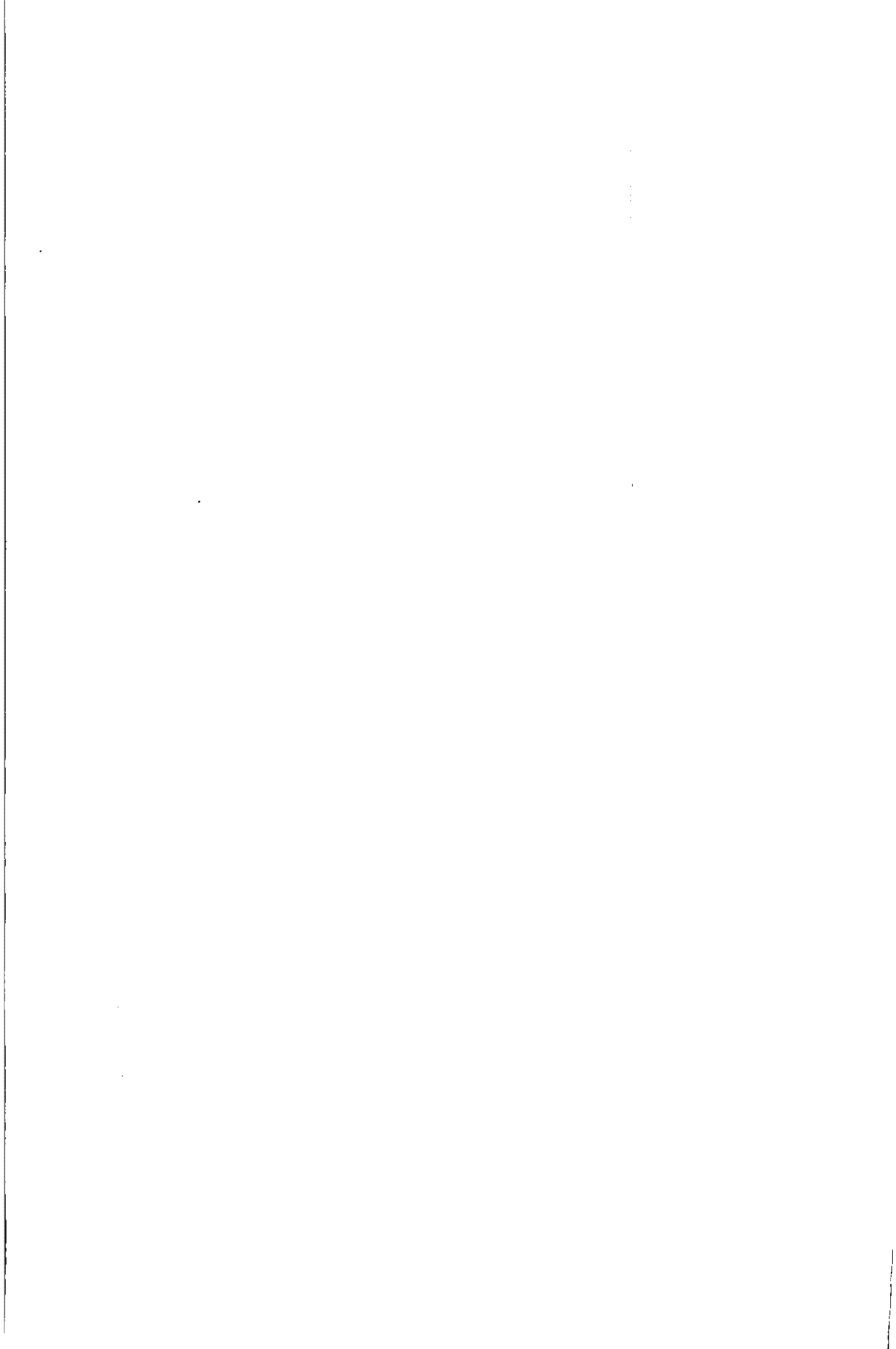
Federiga Bindi

Tesi presentata per il conseguimento del Dottorato di ricerca dell'Istituto
Universitario Europeo alla Commissione giudicatrice

Firenze
Novembre 2004

B/C →

351.4





ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO
Dipartimento Scienze Politiche e Sociali

**L'influenza degli Stati Membri nei Processi Decisionali
dell'Unione Europea:
Analisi comparata di Italia e Portogallo**

di

Federiga Bindi

Tesi presentata per il conseguimento del Dottorato di ricerca dell'Istituto
Universitario Europeo alla Commissione giudicatrice

Commissione esaminatrice:

Prof. Yves Meny, IUE

Prof. Manuel Braga da Cruz, Università Cattolica Portoghese

Prof. Leonardo Morlino, Università di Firenze, co-supervisor

Prof. Colin Crouch, IUE, co-supervisor

Firenze
Novembre 2004

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Ai miei nonni, ai miei genitori e alle mie sorelle,
a Giulio:
mi avete sorretto nei momenti difficili
ed aiutato a non demordere.

Ai “miei ragazzi (ragazze!)” dell’Ufficio Europeo,
per la carica che mi date, per l’aiuto che mi avete dato.

A tutti coloro che hanno creduto in me
e mi hanno sostenuto in questo lungo ed impervio cammino.

Grazie.

118

351

14

8



L'influenza degli Stati Membri nei Processi Decisionali dell'Unione Europea. Un' Analisi comparata di Italia e Portogallo

di Federiga Bindi

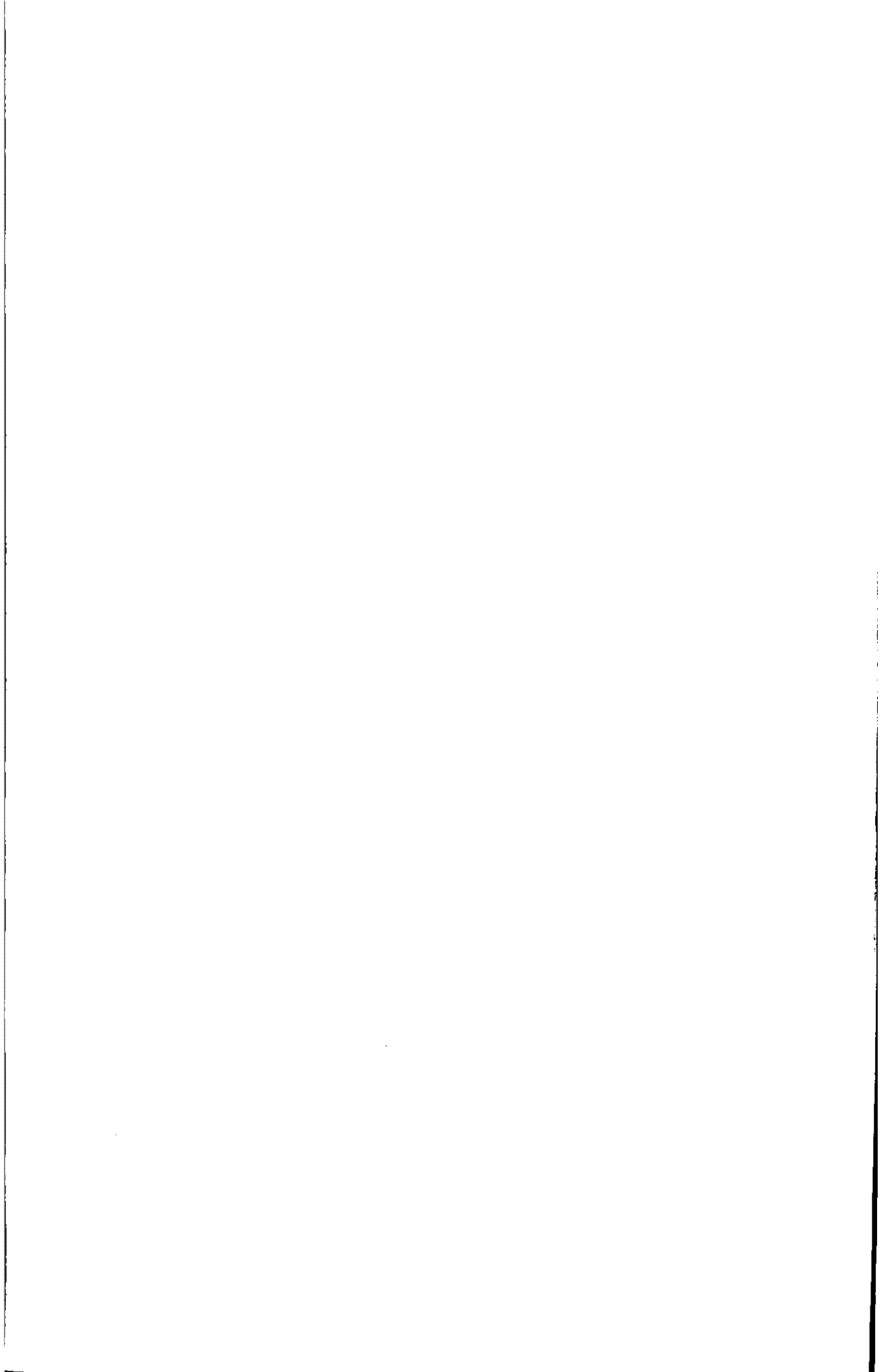
Sommario

Quali fattori determinano l'influenza di uno Stato membro nei processi decisionali dell'Unione Europea? E' sufficiente l'ampia dimensione del paese, come afferma Moravcsick? Ovvero prevalgono piuttosto variabili di natura interna, come suggerisce il *domestic policy approach*?

La presente ricerca cerca di rispondere a tali quesiti, comparando due casi tra loro: l'Italia ed il Portogallo. L'ipotesi di fondo è che la dimensione "grande" dello Stato membro di per sé non sia sufficiente a determinare l'influenza dello stesso, e che sono piuttosto le caratteristiche proprie del quadro istituzionale e politico nazionale a determinare l'influenza effettiva che riesce ad avere. Infine, si ipotizza che la durata della membership nella Comunità / Unione costituisca un'ulteriore variabile positiva in tale quadro, facilitando l'adattamento delle istituzioni e dei processi decisionali domestici.

La ricerca si divide in tre parti: la prima discute l'inquadramento teorico e metodologico del tema; la seconda è dedicata all'analisi empirica comparata dei due casi in oggetto; la terza costituisce la parte di analisi e di verifica delle ipotesi proposte.

L'ambizione del lavoro presentato è di contribuire a colmare un *gap* della letteratura - analizzando due casi meno studiati di altri (ad es. Francia, Germania o Regno Unito) - e di contribuire alla riflessione teorica sul funzionamento dell'Unione Europea ed in particolare al filone di studi che si occupa delle relazioni tra gli Stati membri e l'Unione Europea.



L'INFLUENZA DEGLI STATI MEMBRI NEI PROCESSI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: UN'ANALISI COMPARATA DI ITALIA E PORTOGALLO

di Federiga Bindi

INDICE

PARTE I: INQUADRAMENTO TEORICO E METODOLOGICO

<i>I.1 – Introduzione: gli obbiettivi della ricerca</i>	<i>1</i>
<i>I.2 – La natura dell'Unione e l'importanza per gli Stati membri del suo output (il diritto comunitario)</i>	<i>4</i>
<i>I.3 - Lo stato dell'arte: introduzione</i>	<i>10</i>
<i>I.3.1 – Verso gli studi sugli Stati membri: “why member States matter”</i>	<i>12</i>
<i>I.3.2 - Gli studi comparati di tipo orizzontale</i>	<i>28</i>
<i>I.3.3 - Gli studi comparati focalizzati su una particolare istituzione degli Stati membri...34</i>	
<i>I.3.4 - Gli studi del caso dedicate all'analisi dell'intero processo decisionale in uno Stato membro</i>	<i>45</i>
<i>I.4 - La costruzione della ricerca: l'utilità del metodo comparato.....</i>	<i>49</i>
<i>I.4.1 - Quesiti di ricerca.....</i>	<i>51</i>
<i>I.4.2 - Il modello idealtipico di relazioni Stato membro – Unione Europea.....</i>	<i>55</i>
<i>I.4.3 - Unità di analisi.....</i>	<i>57</i>
<i>I.4.4 - Ipotesi di ricerca.....</i>	<i>66</i>
<i>I.5 - Le fonti e le scelte nella redazione del testo.....</i>	<i>71</i>
<i>I.6 - Organizzazione del testo.....</i>	<i>73</i>

PARTE II: GLI ATTORI, LE PROCEDURE LE STRATEGIE: L'ANALISI EMPIRICA

<i>II.1 - Il livello nazionale: Introduzione</i>	77
<i>II.2 - La Costituzione e le questioni europee</i>	82
<i>II.3 - L'Esecutivo: attori e procedure</i>	86
<i>II.3.1 - Il Ministro degli Esteri</i>	91
<i>II.3.2. - Il (Sotto)Segretario di Stato agli Affari esteri con delega agli Affari Europei</i>	97
<i>II.3.3 - Il Capo del Governo</i>	98
<i>II.3.4 - Il Ministro per le Politiche Comunitarie</i>	101
<i>II.3.5 - I Ministri settoriali</i>	110
<i>II.3.6 - Il coordinamento intra-ministeriale delle questioni europee</i>	111
<i>II.3.7 - Il coordinamento inter-ministeriale delle politiche europee</i>	113
<i>II.4 - Il Parlamento: attori e procedure</i>	118
<i>II.4.1 - Le Commissioni specializzate</i>	119
<i>II.4.2 - I partiti ed il processo di integrazione europea</i>	123
<i>II.4.3 - Fase ascendente del policy-making e analisi di compatibilità del diritto comunitario</i>	132
<i>II.4.4 - Trasposizione del diritto comunitario</i>	144
<i>Annesso II.1 - Le Regioni</i>	177
<i>II.5 - Il livello europeo: Introduzione</i>	183
<i>II.6 - Il Consiglio dei Ministri dell'Unione</i>	184
<i>II.6.1 - Gli attori nazionali</i>	191
<i>II.6.2 - Le strategie negoziali degli Stati membri</i>	202
<i>II.7 - Il Consiglio Europeo</i>	209
<i>II.7.1 - Gli attori nazionali</i>	211
<i>II.7.2 - Le strategie negoziali degli Stati membri</i>	213
<i>II.8 - La Presidenza dell'Unione Europea</i>	221
<i>II.9 - La Commissione</i>	226
<i>II.9.1 - Gli attori nazionali</i>	228
<i>II.9.2 - Le strategie: il controllo degli Stati membri sulla Commissione</i>	238
<i>II.10 - Il Parlamento Europeo</i>	241
<i>II.10.1 - Gli attori nazionali</i>	246

PARTE III: L'ANALISI DEI DATI: RISPOSTE AI QUESITI E CONFRONTO DELLE IPOTESI CON I DATI ANALIZZATI

III.1 Introduzione.....253

III.2 - Elaborazione delle posizioni nazionali e loro promozione nei processi decisionali UE: una veduta di insieme255

III.3 - Variabili che agevolano lo Stato membro nel difendere gli interessi nazionali.....264

III.4 - Capacità di adattamento delle istituzioni nazionali.....277

III.5 - Fattori che influenzano, in maniera positiva o negativa, lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali: una proposta di operazionalizzazione283

III.6 - Verifica delle ipotesi e conclusioni.....290

TAVOLE ANNESSE

Tavola 1 - Il Disegno Costituzionale in Italia e Portogallo294

Tavola 2 - Il Governo296

Tavola 3 - Ministri e Affari Europei313

Tavola 4 - Parlamenti Nazionali316

Tavola 5 - Fase ascendente del policy-making dell'UE e analisi di compatibilità del diritto nazionale con il diritto comunitario322

LISTA DELLE INTERVISTE.....323

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI330

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Horizontal line at the bottom of the page.

PARTE I:

INQUADRAMENTO TEORICO E METODOLOGICO

I.1 – Introduzione: gli obiettivi della ricerca

Con l'allargamento a dieci nuovi Stati membri, avvenuto il 1 maggio 2004, l'Unione Europea comprende ora 25 Stati. L'allargamento ai Paesi PECO e del Sud è diverso da quelli precedenti, per le dimensioni e per le condizioni economiche, sociali, politiche ed istituzionali dei nuovi Paesi. Integrare dieci Stati dal pesante retaggio storico e dall'economia ancora debole, sarà indubbiamente più difficile, lento e costoso che nel passato; la pressione sulle Istituzioni dell'Unione crescerà notevolmente. Il problema è di due tipi: la necessità di un rapido adattamento al processo decisionale europeo da parte degli Stati membri, e la capacità da parte dell'Unione di riuscire a funzionare a 25. Occorrerà bilanciare l'esigenza degli Stati membri di difendere i propri interessi, con la necessità di salvaguardare l'unità politica dell'Unione all'interno ed all'esterno di essa.

Il modo in cui gli Stati membri si organizzano a livello domestico per gestire le relazioni con l'Unione Europea ha conseguenze dirette sul funzionamento dell'Unione. Consideriamo due esempi opposti.

Il primo caso (che definiremo *modello rigorista*) è quello in cui si ipotizza che tutti gli Stati adottino la procedura di "riserva di scrutinio parlamentare", ad immagine di quanto succede ad esempio in Danimarca. La conseguenza in seno al Consiglio sarebbe che i negoziati si irrigidirebbero al punto di raggiungere l'empasse. Nell'impossibilità di negoziare posizioni comuni, l'Unione finirebbe per disciogliersi.

Consideriamo adesso il caso opposto (che chiameremo *modello laissez faire*): ipotizziamo qui che tutti gli Stati membri arrivino in Consiglio senza istruzioni precise. Avremmo in questo caso due possibili conseguenze: i negoziati finirebbero nel caos, oppure i negoziati si bloccherebbero qualora i governi nazionali non riconoscessero le posizioni negoziate dai loro rappresentanti. Vi sarebbe anche un probabile effetto corollario: poiché verosimilmente una legislazione adottata senza una corretta definizione preventiva dell'interesse nazionale sarebbe troppo costosa (e questa come vedremo è una delle assunzioni alla base di questo lavoro), gli Stati sceglierebbero di comportarsi come *free-riders*, non applicando la legislazione europea. L'effetto ultimo sarebbe la fine del processo di integrazione, che proprio sulla scelta degli Stati di applicare il diritto comunitario pur in mancanza di un sistema coercitivo e sanzionatorio in senso classico si basa.

Nella realtà l'Unione europea è composta da vie di mezzo anche se, come vedremo, l'Italia in certi casi ricorda il modello *laissez faire* mentre vi sono casi, come appunto la Danimarca, non troppo distanti dal modello rigorista. In tale contesto appare utile studiare le soluzioni adottate dagli Stati membri dell'Unione per gestire loro interazione con le istituzioni europee. Questo studio intende contribuire in tale ambito comparando due casi: il Portogallo e l'Italia.

Obbiettivo generale di questo lavoro è capire come gli Stati membri gestiscano le relazioni con l'Unione e come si comportino per garantire la più efficace difesa degli interessi nazionali in un ambiente in cui il negoziato ed il *do ut des* sono quotidiani e essenziali elementi costitutivi.

Ci siamo domandati quali sono i fattori che influenzano, in maniera positiva o negativa, lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali in seno all'Unione Europea, nell'assunzione tuttavia che tale difesa non potrà essere mai assoluta altrimenti l'intero processo di integrazione finirebbe come nei casi sopra ipotizzati. A tal fine abbiamo inteso ricostruire come in Italia e Portogallo vengano elaborate le posizioni nazionali da sostenere nei processi decisionali europei: abbiamo esaminato quali siano gli attori, le procedure informali e formali, e le strategie adottate. Siamo poi andati ad vedere come tali posizioni nazionali vengono difese nei processi decisionali UE: anche in questo caso abbiamo cercato di individuare gli attori coinvolti, di ricostruire le procedure impiegate (formali ed informali), di capire le strategie adottate.

I fini della ricerca sono di duplice natura: da una parte vi era la curiosità empirica di ricostruire nel dettaglio, ma al contempo in modo complessivo, l'intreccio di attori e procedure (formali ed informali) caratterizzanti la partecipazione di Italia e Portogallo nei processi decisionali dell'Unione. Dall'altra, vi è il desiderio di contribuire allo sviluppo della produzione scientifica circa i rapporti tra Stati membri e Unione Europea. Inoltre, all'inizio, si percepiva la necessità di concorrere a colmare il *gap* esistente in letteratura - che solo parzialmente tratta di Italia e Portogallo - contribuendo così a verificare ed affinare i più recenti *findings* prodotti dalla comunità scientifica circa la relazione tra processi decisionali UE e processi decisionali nazionali.

Le ipotesi che hanno guidato la nostra ricerca sono tre, che anticipiamo qui ai fini di una maggiore chiarezza espositiva:

1. *Dimensione dello Stato membro*: la "dimensione grande" (espressa in termini di voti in Consiglio dei Ministri, dimensioni geografiche, di popolazione, di PNL) conferisce influenza a uno Stato membro, ma *non* è condizione sufficiente ad assicurare un ruolo decisivo nei processi decisionali dell'Unione Europea.

2. *Framework istituzionale nazionale*: le caratteristiche e le variabili del quadro istituzionale nazionale, e la capacità di adattamento ai mutevoli processi decisionali dell'Unione Europea, agevolano lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali in sede UE. In particolare, appaiono rilevanti i seguenti aspetti: la struttura dell'esecutivo, i rapporti esecutivo-legislativo, la natura del sistema partitico e le caratteristiche proprie della Carta Costituzionale.

3. *Durata di membership*: ipotizziamo che a membership più lunga nella Comunità / Unione corrisponda maggiore capacità di adattamento e più efficace gestione delle tematiche europee.

Nelle pagine che seguiranno, illustreremo le ragioni alla base della determinazione del quesito di ricerca, della selezione delle unità di analisi e delle loro proprietà, della scelta dei casi e dell'ambito temporale, della formulazione delle ipotesi. Si spiegherà come abbiamo impostato e condotto la ricerca e come, da un interesse generico sui processi decisionali europei, abbiamo progressivamente focalizzato il campo di analisi sulle relazioni tra Stati membri e Unione, scegliendo infine di attuare un'analisi comparata tra due casi: l'Italia ed il Portogallo.

1.2 – La natura dell’Unione e l’importanza per gli Stati membri del suo output (il diritto comunitario)

La natura dell’Unione è stata oggetto di disputa sin dagli inizi e molti sono i termini e le definizioni coniate a tal proposito. Secondo Alberta Sbragia “the European Community is [...] unique in its institutional structure, it is neither a State nor an international organization [...] to use Helen Wallace’s words, “a part-formed political system”¹. Per Keohane e Hoffmann² “If any traditional model were to be applied, it would be that of a confederation rather than a federation (279) [...] However, confederalism alone fails to capture the complexity of the interest-based bargaining that now prevails in the Community (280) [...] the European Community [...] exemplifies what sociologists refer to as a *network form of organization*”(281). Philip Schmitter ha elaborato cinque modelli ideali basati sulla relazione dominazione/integrazione: *stato nazionale, confederatio, condominio, federatio, supra-state*³. Altrimenti la Comunità / Unione è stata ad esempio definita come “a loose federation”⁴, “une entité post-étatique”⁵, un “objet politique non identifié”⁶, “a multi-tiered system of governance”⁷, “a multi-tier negotiating system”⁸, “a multi-level European system”⁹, “a mixed polity”¹⁰, “a polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government”¹¹. Nelle parole di Wessels e Maurer: “Whatever the language used, political scientists and lawyers classify the EC/EU as a system for joint

¹ Sbragia A., 1992, *Euro-politics: Institutions and Policy-making in the “New” European Community*, Brooking Institutions, Washington, p. 257.

² In Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London.

³ La *confederatio* si ha qualora un numero di unità politico-territoriali originariamente indipendenti volontariamente decidono di rimuovere le barriere che ostacolano lo scambio mutuo di beni, servizi, capitali e persone, senza tuttavia dar vita ad una singola autorità centrale atta a regolare tali scambi, né a ridistribuire i loro effetti tra i membri. Il *condominio* si ha qualora un numero di unità politico-territoriali originariamente indipendenti volontariamente decidono di rimuovere le barriere che ostacolano lo scambio mutuo di beni, servizi, capitali e persone, nonché di dar vita ad una singola autorità centrale atta a regolare tali scambi, ed a ridistribuire i loro effetti tra i membri. La *federatio* si ha qualora un numero di unità politico-territoriali originariamente indipendenti volontariamente decidono non solo di rimuovere le barriere che ostacolano lo scambio mutuale di beni, servizi, capitali e persone, ma anche di dar vita ad una singola autorità centrale atta a proteggere la (limitata) autonomia delle unità già indipendenti. (Schmitter P.C., 1991, *The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination*, Working Paper 1991/26, Juan March Institute, Madrid).

⁴ Wallace W., in Wallace H., Wallace W. (eds.), 1996, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 3rd ed., p. 439.

⁵ Telò M., 1995, *L’Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell’Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, p.5.

⁶ Quermonne J.-L., 1992, *Existe-t-il un modèle politique européen?*, in “Revue Française de Science Politiques”, April 1992.

⁷ Lodge J., 1995, *Institutions and Policies of the European Community*, Frances Pinter, London, p. 249.

⁸ Kohler-Koch B., 1996, *Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union*, in “Journal of European Public Policy”, 3:3, September 1996, p. 360.

⁹ Scharpf F., 1994, *Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union*, EUI Working papers of the Robert Schuman Center, RSC 94/1.

¹⁰ Andersen S., Eliassen K. (eds.), 1996, *The European Union. How Democratic is it?*, SAGE, London, p.69.

¹¹ Marks G., Hooghe L., Blank K., 1995, *European Integration and the State*, EUI Working papers of the Robert Schuman Center, RSC 1995/7.

decision-making in which actors from two or more levels of governance interact in order to solve common and commonly identified problems”¹².

Il complesso *policy process* dell’UE è unico rispetto sia alle organizzazioni internazionali classiche, che ai processi decisionali caratterizzanti i moderni Stati democratici. Se i primi studi europei analizzavano il *policy process* in quanto tale, oggi la conoscenza dello stesso è ormai acquisita degli studiosi della politica europea¹³. Volendo dunque brevemente riepilogare le caratteristiche principali del *policy cycle*, possiamo prendere come riferimento lo schema proposto da McCormick¹⁴:

- The European Council sets the broad agenda;
- The European Commission fills in many of the details of that agenda and develops proposals for new laws and policies;
- The European Parliament and the Council of Ministers discuss and amend Commission proposals, the Council making the final decisions on which laws to adopt and which policies to pursue;
- The Commission oversees implementation through the member States;
- The Court of Justice interprets and adjudicates.

[...] Reduced to its key elements, the EU policy cycle, and the key players in that cycle can be expressed as follows. *Problem Recognition and Agenda Setting*: [...] the EU agenda is driven largely by the European Council, which outlines broad policy goals and often sparks new policy initiatives, and the European Commission, which develops proposals for new laws and policies. However, the pressures and influences that lead to such initiatives come from many different sources: public opinion, treaty obligations, recommendations from consultative committees, personal initiatives of individual leaders, tension among member states, the need to harmonize laws, international treaty requirements, discussion papers, specialist reports, and changes in the outside world. Parliament may put pressure on the commission to develop policies in new areas, interest groups or corporations may try to influence the commission stance on a particular problem, and a judgment by the court of Justice may have effects on the development of policy. [...] Elected leaders at the national

¹² Wessels W., Maurer A., 2001, *The Evolution of the EU system: Offers and Demands for National Actors*, paper for ECSA Conference, Madison, June 2001, p. 5.

¹³ Cfr. Ad esempio Wessels W., Maurer A., 2001, *The Evolution of the EU System: Offers and Demands for National Actors* - paper for ECSA Conference, Madison, June 2001: “[that] the EU is a *sui generis* type of governance [...] is one common feature which almost all scholars of European integration studies share”.

¹⁴ McCormick J., 2001, *Policy Performance in the European Union*, in Zeff E., Pirro E.B. (ed.), 2001, *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination and Compromise*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Col., pp. 7-26. Cfr. anche McCormick J., 1996, *The European Union. Politics and Policies*. Westview Press, Oxford, pp. 203-215.

level often add issues to the policy agenda in response to public and media opinion. [...] Thus policy is heavily driven by pressures internal to the process of European integration, and by leaders rather than by citizens. *Policy Formulation*: Once a problem or a need has been recognized, a response must be formulated. In the case of the EU, this usually involves publishing discussion papers, drafting work programs or action programs, making public announcements, or developing proposals for new laws and new budgetary allocations. [...] It might be reasonable to expect that some kind of methodical and rational policy analysis would be conducted in which the causes and dimensions of a problem were studied and all the options and their relative costs and benefits were considered before taking action. However, this rarely happens in practice, because the number of dependant and independent variables involved causes most EU policy to be designed and applied incrementally, opportunistically, intuitively, or in response to emergencies or changes in public opinion. [...] The major focus of policy formulation is the Commission, which has a pivotal position as a broker of interests and a forum for the exchange of policy ideas. However, its proposals are routinely amended as a result of lobbying by interest groups or national governments, as a response to internal and external emergencies and crises, and as they are discussed by consultative committees, the Council of Ministers and the European Parliament. [...] The fragmentation of the European institutions - coupled with the caution with which the member States have approached the process of integration - has created a policy process that is driven largely by compromise, opportunism, and unpredictable political pressure. The balance of power among EU institutions and member States changes constantly, as the goals and reach of European integration change. [...] The need for compromise is magnified in the EU. [...] The compromises are driven by the competing needs not just of national governments, but of local governments within the member States, of local, national and trans-European interest groups.”

L'output del *policy process* è il *diritto comunitario*, l'elemento che più di ogni altro distingue la Comunità/Unione dalle altre organizzazioni internazionali. Nelle parole di Wessels e Maurer¹⁵: “Unlike other international organizations, the EC/EU system takes binding decisions, which affect the way of life of its citizenry. Legal acts - regulations, directive, decisions etc.”. La Comunità Europea¹⁶ è infatti l'unica organizzazione internazionale

¹⁵ Wessels W., Maurer A., 2001, *The Evolution of the EU system: Offers and Demands for National Actors*, paper for ECSA Conference, Madison, June 2001.

¹⁶ Ad oggi è peraltro ancora la Comunità e non l'Unione ad essere dotata di personalità giuridica Art. 210 TCE. (Church C., Pinnemore D., 1994, *European Union and European Community*, Prentice Hall, Hemel Hempstead pp. 327-330).

sovranazionale, i cui atti concorrono a formare un *ordinamento giuridico autonomo* rispetto a quello degli Stati membri, dotato dei caratteri di *supremazia* e *effetto diretto* rispetto agli ordinamenti giuridici interni.

Il principio di *autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario* è stato elaborato dalla Corte di Giustizia Europea a partire dal 1963, con la sentenza *Van Gend & Loos* (Caso 6/64). In quell'occasione, infatti, la Corte aveva affermato che "la Comunità Economica Europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soli gli Stati membri ma pure i loro cittadini". I principi della *supremazia* e dell'*effetto diretto del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale* progressivamente affermati dalla Corte sono stati in passato oggetto di dispute in dottrina ed in giurisprudenza. Il rapporto tra diritto comunitario e diritto degli Stati membri non è infatti riconducibile al rapporto tra diritto internazionale e diritto interno: mentre il rapporto tra ordinamento internazionale e l'ordinamento interno si risolve in un rapporto di coordinamento tra due sistemi giuridici reciprocamente autonomi, il rapporto tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti degli Stati membri è un rapporto di integrazione, in cui l'ordinamento comunitario tende ad integrarsi nell'ordinamento interno. Ciò è sottolineato anche dall'art. 10 TCE quando sancisce l'obbligo per gli Stati membri di adottare "tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. [...] Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato"¹⁷. Il principio affermato dall'art. 10 TCE nasce dalla consapevolezza che l'ordinamento comunitario non costituisce un sistema chiuso ed autosufficiente, ma ha bisogno, per potersi completamente realizzare, dell'integrazione con gli ordinamenti degli Stati membri¹⁸.

Secondo il principio della *diretta applicabilità*, qualora una disposizione del trattato o di un atto comunitario presenti determinate caratteristiche¹⁹, essa crea diritti ed obblighi a favore dei privati, i quali sono legittimati ad esigere, davanti alle giurisdizioni nazionali, la stessa tutela

¹⁷ Per altro, la Corte ha dato un'interpretazione estensiva dal termine "Stato" precisando che il termine non si riferisce solo ai poteri centrali dello stesso, bensì "spetta a tutte le autorità degli Stati membri, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali, garantire il rispetto delle norme del diritto comunitario nell'ambito delle loro competenze" (*Germania c. Commissione*, Sent. 12.6.1980).

¹⁸ La stretta integrazione tra l'ordinamento comunitario e quello degli Stati membri, implica un coordinamento e armonizzazione che, tuttavia, non sempre risulta attuato nella pratica, dando vita a fenomeni di contrasto tra le diverse disposizioni dettate dai due ordinamenti. La Corte ha dunque affrontato più volte le questioni della diretta efficacia degli atti comunitari e di quali disposizioni debbano prevalere in caso di conflitti. (AA.VV., 1998, *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed., p. 198).

riconosciuta per i diritti di cui sono titolari in base alle norme dettate dall'ordinamento interno²⁰. La Corte ha esteso, a certe condizioni, il principio della diretta applicabilità tipico dei regolamenti anche alle direttive (*effetto verticale delle direttive*)²¹. Ciò comporta in primo luogo che, decorso inutilmente il termine fissato per dare attuazione alla direttiva, i singoli possono far valere in giudizio i diritti precisi ed incondizionati che derivano loro dalla direttiva ed i giudici nazionali devono accogliere una simile richiesta. In secondo luogo, per le autorità nazionali sussiste il divieto di opporre disposizioni interne non conformi a quanto disposto dalle direttive. In altre parole, in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra norme di diritto comunitario e norme nazionali, le prime prevalgono sulle seconde²². Nel passato, gli Stati membri avevano tentato di aggirare gli effetti del diritto comunitario non implementando, o implementando gli atti in modo erroneo o insufficiente. La Corte di Giustizia europea ha dedicato molte energie per contrastare tale fenomeno, finché con il Trattato di Maastricht le è stata attribuita la facoltà di imporre multe agli Stati membri inadempienti²³.

¹⁹ Le caratteristiche che gli atti devono presentare affinché possano essere considerati direttamente applicabili sono: (a) imporre ai destinatari un comportamento preciso e non condizionato da alcuna riserva; (b) contenere una disciplina completa che non necessiti di normativa derivata da parte degli organi statali o comunitari (AA.VV., 1998, *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed., p. 199).

²⁰ AA.VV., 1998, *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed., p. 199.

²¹ Si ha diretta applicabilità delle direttive allorché: (a) l'interpretazione delle norme nazionali che disciplinano materie in oggetto di direttive comunitarie è dubbia: in questo caso la norma deve conformarsi al contenuto della direttiva; (b) la direttiva chiarisce un obbligo già previsto dalla trattato; (c) la direttiva, nell'imporre l'obbligo del risultato, non implica necessariamente l'emaneazione di specifici atti di esecuzione. La Corte ha invece ribadito l'assenza di qualsiasi effetto orizzontale delle direttive, vale a dire la possibilità che queste possano esplicare effetti tra privati mancando una disposizione nazionale di ricevimento. (AA.VV., 1998, *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed., p. 201).

²² Ad esempio, nella sentenza *Simmenthal* (Sentenza 9.3.1978, in causa 106/1978) la CGCE dichiarava in modo netto e definitivo la superiorità della norma CEE, tanto da obbligare il giudice nazionale a disapplicare di propria iniziativa qualsiasi norma interna in contrasto con una norma CEE. In seguito, poi, la CGCE è andata oltre, stabilendo: nel 1986 che lo Stato membro non possa sottrarsi all'obbligo di adattare, ove necessario, la propria legislazione a quella CEE invocando l'applicabilità diretta delle disposizioni stesse (Sentenza 168/85); con la *Fratelli Costanzo* (Sentenza 103/88, resa nel 1989) che non solo i giudici nazionali devono riferirsi direttamente a quanto stabilito dalle norme CEE, ma che debbano farlo anche tutti gli organi amministrativi (compresi quelli territoriali). Infine, nel novembre 1991, con la sentenza *Franovich* (Caso C 6 & 9/90) la Corte ha affermato che si può chiedere il risarcimento per danni al governo qualora essi derivino, in modo chiaro, da un'inadempimento del governo stesso nei riguardi della legislazione comunitaria.

²³ Gli articoli 169-171 TCE regolano infatti i procedimenti nel caso di violazione degli obblighi derivanti dal Trattato da parte di uno degli Stati membri. In particolare, l'art. 171 TCE stabilisce che "1. Quando la Corte di Giustizia riconosca che un Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del presente trattato, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta. 2. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso tali provvedimenti, la Commissione [...] formula un parere motivato che precisa i punti sui quali lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza della Corte di giustizia. Qualora lo Stato membro in questione non abbia preso entro il termine fissato dalla Commissione i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, la Commissione può adire la Corte di Giustizia. In questa azione essa precisa l'importo della somma forfetaria o della penalità da versare da parte dello Stato membro in questione [...] La Corte di Giustizia [...] può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità." La Commissione ha provveduto a dare concreta attuazione all'art. 171 TCE adottando una decisione con la quale sono stati stabiliti i criteri per la determinazione della sanzione che la Corte può infliggere allo Stato inadempiente. Il *quantum* viene infatti determinato sulla base dei seguenti parametri: (a) una somma forfetaria, eguale per tutti, di 500 ECU al giorno per ogni giorno di ritardo, da maggiorarsi in base a due coefficienti moltiplicatori, adeguati alla gravità ed alla durata dell'inflazione. (b) La somma ottenuta viene poi moltiplicata per un altro coefficiente fisso che rivela il peso specifico dello Stato membro nella Comunità, in base al suo peso e del numero dei voti di cui lo Stato dispone in seno al Consiglio. (AA.VV., 1998, *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed., p. 117)

Pertanto, se nel 1990 Keohane e Hoffmann potevano affermare: "Governments may deliberately fail to comply with Community law"²⁴, già pochi anni dopo, la strategia del *free-rider* comunitario era divenuta troppo costosa per gli Stati membri. I governi nazionali hanno dovuto così rivolgere un'attenzione crescente affinché al diritto comunitario venisse prontamente e correttamente data applicazione nel diritto interno. Ad esempio, la *Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne. Le Premier ministre [francese] à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat*, sottolinea che "le respect du droit communautaire est lui-même une exigence constitutionnelle. Le droit communautaire est partie intégrante de l'Etat de droit. Vous veilleriez donc à ce que les textes et les projets d'action de vos administrations soient conformes aux engagements communautaires de l'Etat (traité, droit communautaire dérivé, jurisprudence de la Court de Justice de Luxembourg). [...] Je vous demande d'éviter de placer les autorités françaises en situation d'infraction et de prêter une attention particulière aux manquements que la Commission pourrait constater. Vous suivrez aussi avec attention le contentieux dans lesquels les autorités françaises sont impliquées. Vous veillerez à la transposition adéquate en droit interne des directives communautaires dans les délais imposés."

La natura vincolante del diritto comunitario e la conseguente impossibilità di evitarne l'applicazione a livello domestico costituiscono il punto di partenza della nostra ricerca. Porre maggiore attenzione all'applicazione del diritto comunitario ha implicato infatti per molti Stati membri una riconsiderazione del loro approccio alla *fase formativa* di tali norme. Nel momento in cui si riconosca l'esigenza di una corretta e puntuale trasposizione del diritto comunitario, per lo Stato si pone infatti il problema di far sì che il suo contenuto si discosti il meno possibile dai propri interessi. **Possiamo, infatti, supporre che tanto minore è l'apporto di uno Stato membro nella fase di definizione e negoziazione del diritto comunitario, tanto maggiore sarà per esso il costo da sostenere nell'applicazione della norma stessa. Si pone così per lo Stato membro il problema di far sì che l'output comunitario sia il più vicino possibile ai propri interessi nazionali: cioè che risulti per esso in un beneficio, oppure che il costo da sostenere sia il più basso possibile.**

In altre parole, lo Stato deve affrontare il problema di definire e difendere adeguatamente gli interessi nazionali nei processi decisionali comunitari. Nelle parole di Gonzales Sanchez, si tratta di "favorecer la mejor defensa de los intereses nacionales en seno al Consejo, sabiendo

²⁴ Keohane R.O., Hoffmann S., 1990, *Conclusions: Community Politics and Institutional Change*, in Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, pp. 276 - 300.

que fruto de esa defensa compartida de intereses nacionales surge progresivamente un interés comunitario que redundará hacia el interior en beneficio del conjunto de los países que forman parte de la Comunidad.²⁵

1.3 - Lo stato dell'arte: introduzione

Il lavoro presentato parte dunque dall'assunto che lo Stato membro deve organizzarsi al fine di essere il più efficace possibile nella gestione delle politiche europee. Si considera inoltre che, nonostante i notevoli avanzamenti del processo di integrazione europea, lo Stato membro permane attore rilevante nei processi decisionali dell'Unione (sopranazionali ed intergovernativi). Tuttavia, poiché ai fini di questo studio, non interessa discutere delle finalità ultime del processo di integrazione, né della bontà di un metodo integrativo rispetto all'altro, tale assunto non assume connotati prescrittivi né implica giudizi di valore.

Nelle pagine che seguiranno ripercorreremo il percorso teorico che ci ha indotto alla formulazione di tali assunti e quindi alla costruzione della ricerca. In particolare, ripercorreremo dapprima le tappe principali di quei filoni degli studi europei che hanno portato all'analisi degli Stati membri in seno all'Unione; quindi passeremo ad analizzare gli studi più significativi focalizzati sul ruolo degli Stati membri quali attori dei processi decisionali. Il criterio con il quale si è considerato opportuno organizzare le pagine che seguono, è funzionale a questa ricerca. Abbiamo ritenuto utile ricostruire il percorso intellettuale e disciplinare seguito nella scelta del tema da analizzare, nella formulazione delle ipotesi e nella costruzione dei quesiti e della griglia di ricerca, piuttosto che discutere dei vari filoni di studio del processo di integrazione europea.

Lo studio degli Stati membri nel contesto europeo è, a parte poche eccezioni, un settore solo recentemente sviluppatosi, una volta che la disciplina – maturando con il passare del tempo – è riuscita a distinguere tra analisi ed *expectations*. Gli studi europei, non diversamente da altri studi nel campo delle scienze sociali, sono infatti esposti al rischio di legare le *expectations* (in questo caso sul processo di integrazione) con l'oggetto dell'analisi. E' infatti avvenuto che la visione degli *obbiettivi ultimi* del processo di integrazione abbia influenzato la scelta del

²⁵ Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid, p. 8.

metodo, degli *attori* e delle *variabili* da studiare. Nelle parole di William Wallace: "The widespread use of politically charged concepts in the European political debate - federalism, sovereignty, supranationality, integration itself - both makes the task of dispassionate definition more difficult and makes the desirability of rediscovering conceptual common ground more pressing."²⁶

L'elaborazione teorica sul processo di integrazione europea, ed in essa del ruolo degli Stati membri, si è così sviluppata attorno a tre questioni principali, alle quali - a secondo degli orientamenti degli studiosi - venivano spesso date risposte contrapposte: gli *obbiettivi* (ovvero "Stati Uniti d'Europa" vs "Unione di Stati"); il *metodo* (vale a dire il metodo sovranazionale vs il metodo intergovernativo); gli *attori* (cioè istituzioni comunitarie vs Stati nazionali). In altre parole, per molti anni l'entusiasmo nei confronti della costruzione europea ha frenato gli studi sugli Stati e le istituzioni nazionali, a vantaggio di quelli sulle istituzioni europee. Si è così creata una contrapposizione forte tra coloro che avevano ad oggetto di studio le istituzioni comunitarie e coloro che invece, seguendo la tradizione classica delle Relazioni Internazionali, continuavano a proporre lo Stato quale attore sovrano. Tale dibattito si è a tratti colorito di scontri anche personali tra studiosi e di un contrasto più vicino alle contrapposizioni ideologiche che scientifiche. Ci riferiamo ad esempio alla contrapposizione tra federalisti e neofunzionalisti, essenzialmente estintesi in quanto il federalismo europeo solo in parte limitatissima si è trasformato in filone di studio nelle Scienze Politiche. Oppure al divario tra *neofunzionalisti* e sviluppi successivi (in particolare ci riferiamo al filone di studio conosciuto come *multilevel governance*) ed i sostenitori del *liberal intergovernmentalism*. Diamo conto di questo percorso e dibattito nel primo paragrafo.

Tale contrapposizione tra studiosi dello Stato e studiosi delle istituzioni europee ha poi contribuito a far sì che, anche quando l'attenzione è si spostata sugli Stati membri e sulle istituzioni nazionali, ciò sia maggioritariamente avvenuto guardando all'effetto dell'integrazione europea sul livello domestico: è il fiorente filone di studi sull'*europizzazione*²⁷. La maggior parte degli studi discussi nei paragrafi successivi sono

²⁶ Wallace W., 1990, *Preface e Introduction: the Dynamics of European Integration*, in *The Dynamics of European Integration*, in Wallace W. (ed.), Pinter Publishers, London, p. x.

²⁷ Per quanto non vi sia ancora una definizione "definitiva" riconosciuta dall'insieme della disciplina. Per tutti valga quanto scritto da Olsen (2002): "Europeanization is a fashionable but contested concept. The term is used in a number of ways to describe a variety of phenomena and processes of change. No shared definition has emerged and definitions are often delimited to a specific article or book chapter. [...] The issue raised is not what Europeanization "really is", but whether and how the term can be useful for understanding the dynamics of the evolving European polity." (1) Olsen propone dunque cinque possibili accezioni del termine *Europeanization*: *Europeanization as changes in external territorial boundaries*. This involves the territorial reach of a system of governance and the degree to which Europe as a continent becomes a single political space. For example, Europeanization is taking place as the European Union expands its boundaries through enlargement. *Europeanization as the*

collegati a questo filone di studi. Vedremo infatti tre tipi di analisi che hanno ad oggetto gli Stati membri in relazione all'Unione: gli studi che comparano i *policy-process*, quelli che comparano una particolare istituzione nazionale nei diversi Stati membri, ed infine gli studi del caso dedicati all'analisi dell'intero processo decisionale in uno Stato membro.

La ricerca proposta segue un percorso inverso a quello sostenuto dagli studiosi dell'europeizzazione, in quanto analizza come lo Stato membro cerca di influire nel processo decisionale UE – richiamandosi da una parte a studiosi quali Milward²⁸ e dall'altra al filone di studi detto del *domestic politics approach*²⁹. Tuttavia, alcuni degli studi sull'europeizzazione si sono rivelati assai utili nella costruzione della ricerca e delle sue fondamenta. Ad esempio, la terza ipotesi (ove si sostiene che a membership più lunga nella Comunità / Unione corrisponda maggiore capacità di adattamento e più efficace gestione delle tematiche europee) è costruita su un teorema proprio dell'europeizzazione: non solo si elegge ad assunto l'esistenza di un fenomeno di adattamento delle istituzioni nazionali al processo di integrazione europea, ma si considera tale adattamento come propedeutico alla capacità degli Stati di influire nei processi decisionali UE.

1.3.1 – Verso gli studi sugli Stati membri: "why member States matter"

La *Déclaration Schuman* poneva come esplicito traguardo finale una federazione europea - gli Stati Uniti di Europa³⁰. Scienziato politico americano, allievo di Mittrany³¹, Ernst Haas³² -

*development of institutions of governance at the European level. This signifies center building with a collective action capacity, providing some degree of political coordination and coherence. Formal-legal institutions and a normative order based on some overarching constitutive principles, structures and practices both facilitate and constrain the ability to make and enforce binding decisions and to sanction non-compliance. Europeanization as central penetration of national and sub-national systems of governance. Europeanization here involves the division of responsibilities and powers between different levels of governance. All multilevel systems of governance need to work out a balance between unity and diversity, central coordination and local autonomy. Europeanization, then, implies adapting national and sub-national systems of governance to a European political center and European-wide norms. Europeanization as exporting forms of political organization and governance that are typical and distinct for Europe beyond the European territory. Europeanization here concerns relations with non-European actors and institutions and how Europe finds a place in a larger world order. Europeanization, then, signifies a more positive export/import balance as non-European countries import more from Europe than vice versa and European solutions exert more influence in international fora. Europeanization as a political project aiming at a unified and politically stronger Europe. The degree to which Europe is becoming a more important political entity is related both to territorial space, center building, domestic adaptation, and how European developments impact and are impacted by systems of governance and events outside the European continent. A complication, however, is that there is not necessarily a positive correlation between the four types of Europeanization mentioned above, and between each of them and a politically stronger Europe." (3-4). Da Olsen P. J., 2002, *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Papers.*

²⁸ Cfr. ad es. Milward A.S., 1984, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1992*, Routledge, London; Milward A.S., 1992, *The Rescue of the Nation State*, Routledge, London; Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R. and Soresen V., 1993, *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London.

²⁹ Cfr. ad es. Bulmer S., 1983, *Domestic Politics and European Community Policy-Making*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. XXI, n. 4 June 1983, pp. 349-363.

³⁰ Monnet J., 1976, *Memoires*, Fayard, Paris, p. 427.

³¹ Mittrany esaminava le prime organizzazioni internazionali prevedendo che esse alla fine sarebbero sfociate in una federazione mondiale capace di garantire la pace Cfr. Mittrany D., 1933, *The Progress of International Government* e Mittrany D., 1943, *A Working Peace System*.

affascinato dalla creazione della CECA prima, della CEE poi e dall'opera di Jean Monnet³³ - decise di utilizzare la CECA come studio del caso. Analizzando le forze politiche e sociali presenti nel periodo iniziale dell'Europa dei Sei, Haas affermò che il processo di integrazione si verifica su due livelli - quello nazionale e quello sovranazionale³⁴ - e coniò termini oggi patrimonio comune negli studi europei: i concetti di *integrazione*³⁵, *sovranazionalità*³⁶ e *spill-*

³² Haas parte da una rielaborazione delle teorie funzionaliste del maestro David Mittrany. Per altro, lo stesso Mittrany è intervenuto direttamente nella disputa metodo federale - metodo funzionalista in relazione al processo di integrazione europea (Mittrany D., 1965, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 4, 1965, pp. 119-145).

³³ Per Jean Monnet - uomo pragmatico e realista - si trattava di arrivare all'unione politica europea in modo graduale: "I have always felt that the political union of Europe must be built step by step like its economic integration. One day this process will then lead us to a European Federation..." - scriverà nel "Journal of Common Market Studies" nel 1963 (Vol. 1, 1963, p. 211). Ma già il 5 agosto 1943 scriveva ad Algeri: "Non ci sarà pace in Europa se gli stati si ricostituiscono su una base di sovranità nazionale. I Paesi dell'Europa sono troppo vicini per assicurare ai loro popoli la prosperità [...] e lo sviluppo sociale [...] a meno che non si formino in una federazione." Il fallimento della Società delle Nazioni - di cui Monnet era stato Segretario Generale Aggiunto - aveva infatti mostrato l'inadeguatezza di strutture internazionali intergovernative. Monnet badò pertanto a non ripetere l'errore commesso al tempo della Società delle Nazioni, dotando dunque le nuove organizzazioni - di strutture *sovranazionali*, cosa assolutamente innovativa per il tempo. (Monnet J., 1976, *Mémoires*, Fayard, Paris, capp. XIII, XIV, XV, pp.459-596).

³⁴ Haas E., 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens & Sons, London, p. xiii-xvi, p.389; p.483-84; capp. 8-12

³⁵ Per Haas *l'integrazione politica* è un processo nel tempo, nel quale "attori politici di nazioni diverse sono persuasi a trasferire le loro obbligazioni, attese e attività politiche verso un nuovo centro, le cui istituzioni già possiedono o chiedano la giurisdizione sui preesistenti Stati nazionali". (Haas E., 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens & Sons, London, pp.5-7). Un'elaborazione teorica, secondo Milward non esente da prescrittismo: "Most of the theoretical explanations of integration [...] see also it as a response to particular historical circumstances in western Europe after 1945 [...] Theoretically, the implication was that there was a linear continuum from the functional origin of the state, to the point where the continued pursuit of its functions would necessarily lead to integration [...] These theories of integration had two points in common. Firstly, they depended on a deep belief in the rationality of mankind, or at least the post educated part of it. [...] Secondly, the theory of integration supposed that integration is in some way a higher state of political organisation to which humankind is carried on the ultimately irresistible tide of historical progress (Milward A.S., 1992, *The Rescue of the Nation State*, Routledge, London, pp. 10-12).

Il concetto di *integrazione* è stato oggetto di molteplici analisi, cosa che ha contribuito forse ad una certa confusione semantica; ad esempio, fa notare Ernst Haas in un testo del 1975, è necessario tenere ferma la distinzione tra "integrazione regionale" e concetti quali regionalismo, cooperazione regionale, organizzazioni, movimenti, sistemi o sottosistemi regionali. (Haas E., 1970, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in *International Organisations*, vol.24, Autumn 1970, pp.607-646 p.105). Haas collegherà poi le azioni politiche alla percezione di un interesse - individuale o di gruppo e la cooperazione stessa è vista come il risultato della convergenza di separate percezioni di interesse. La nozione di interesse come definita da Haas è abbastanza estesa, comprendendo infatti ogni domanda - sostenuta da un gruppo - che entri nell'arena della competizione politica; ogni richiesta portata avanti nella Comunità in nome di valori cari a alcuni gruppi rappresentanti un interesse.(Haas E., 1964, *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in Graubard S. (ed.), *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston, p. 29). In particolare Haas adesso afferma che: (a) Il potere è legato al benessere e programmi internazionali specifici possono massimizzare benessere ed integrazione; (b) Il *learning process* si basa sulla percezione di *self-interest* mostrata dagli attori. Quando gli attori realizzano che il proprio interesse potrebbe essere meglio perseguito attraverso nuove procedure, quali il coinvolgimento in organizzazioni più vaste, allora (e solo allora) tale apprendimento contribuisce all'integrazione e la lezione integrativa appresa in un contesto potrà essere trasportata in altri; (c) lo sviluppo del benessere si acquisisce più velocemente lasciando il lavoro del perseguimento dell'integrazione regionale a esperti e/o a gruppi volontari (d) dato che è possibile essere *loyal* a più di un'entità contemporaneamente, è possibile che un graduale trasferimento di *loyalties* verso organizzazioni internazionali. (Haas E., *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in Graubard S. (ed.), 1964, *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston, pp. 47-50).

³⁶ La prima definizione di *sopranazionalità* viene infatti derivata da Haas, dall'osservazione empirica dell'Alta Autorità della CECA, considerata come il fattore maggiore dell'integrazione politica tra i Sei. Haas intende pertanto con tale termine un autorità governativa prossima all'archetipo di federazione, anche se, più che come un *continuum* al cui estremo opposto si trovi il metodo intergovernativo, deve essere vista come un processo, uno stile decisionale (Haas E., 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens & Sons, London, pp.58-59).

over³⁷: è il cosiddetto *neofunzionalismo*. Anche se Haas rivedrà più volte il proprio lavoro³⁸, i suoi studi restano ancora oggi essenziali per chiunque voglia dedicarsi agli studi europei.

In *The Uniting of Europe*³⁹, Haas analizza ad esempio il ruolo delle forze politiche e sociali - nazionali e sovranazionali - sostenendo che il processo di integrazione si verifica tanto a livello nazionale che sovranazionale. In particolare, i tre elementi base del processo sovranazionale sono:

- a) l'abilità delle istituzioni centrali ad imporsi in modo tale da causare forti - negative o positive - aspettative;
- b) la tendenza delle forze economiche e sociali di unirsi al di là dei propri confini nazionali nello sforzo di giungere a politiche comuni;
- c) la dimostrazione da parte di un esecutivo sovranazionale che i fini sui quali vi è già un accordo non possono essere conseguiti senza ulteriori passi comuni⁴⁰.

Il sistema che Haas delinea è un sistema dinamico⁴¹, *actor-oriented*, nel quale gli attori sono i governi e le associazioni volontarie e i compiti imposti dagli attori alle strutture stesse (detti funzioni del sistema) possono avere conseguenze tanto di tipo integrativo che disgregativo⁴².

³⁷ Haas introduce il concetto di *spillover*, dopo averlo mutato dal principio di funzione centrale nella teoria classica del funzionalismo. Lo *spillover* consiste nella "logica espansiva dell'integrazione settoriale", cioè nell'applicazione del principio integrativo a nuovi - non ancora integrati settori. Tale principio, che in *The Uniting of Europe* era assai determinista, diventa nelle seguenti opere assai meno automatico. In *Beyond the Nation State*, infatti Haas ritiene infatti che "se gli attori, sulla base delle loro percezioni ispirate da interesse, desiderano adattare le lezioni integrative apprese in un contesto a una nuova situazione, la lezione sarà generalizzata". (Haas E., *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in Graubard S. (ed.), 1964, *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston, p.49).

³⁸ Haas modificherà poi il proprio pensiero prendendo in considerazione il "fattore De Gaulle. Infatti, per quanto vi sia stato un effetto di *spillover* in settori quali la PAC, l'integrazione economica da sola non ha indotto l'integrazione politica. Le cause di tale insuccesso - sostiene Haas - sono da imputarsi principalmente a Charles De Gaulle e alla "trappola" da questi tesa alla Commissione CE. L'integrazione regionale può dunque lentamente procedere se rimane indisturbata ma, al contrario, qualora vi sia un leader carismatico, il processo può continuare solo qualora vi sia un senso di attaccamento all'idea dell'unione, condiviso dalle principali élite e dal leader carismatico stesso (Haas E., 1967, *The Uniting of Europe and of Latin America*, in "Journal of Common Market Studies", n. 4/1967).

³⁹ Haas E., 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens & Sons, London.

⁴⁰ Haas E., 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens & Sons, London, p.xiii-xvi, p.389; p.483-84; capp. 8-12.

⁴¹ Haas esamina infatti il sistema funzionalista, là dove con sistema si intende una serie di relazioni (economiche, umanitarie, militari ecc.) in un dato *setting* legale ed istituzionale. Come accennato, si tratta di un sistema di tipo dinamico, *actor-oriented*, nel quale gli attori sono i governi e le associazioni volontarie. I motivi e gli scopi imputabili agli attori sono da ricavarsi dallo studio tanto delle loro azioni che delle loro parole (inclusi misure prese, risoluzioni votate, trattati ratificati). L'ambiente consiste di *beliefs*, istituzioni, *goals* e capacità degli attori. In tale sistema vi sono *inputs* (le decisioni governative) ed *outputs* (le decisioni collettive), eventualmente capaci di modificare l'ambiente mediante il proprio *feed-back*. Le strutture del sistema sono il suo insieme di leggi ed organizzazioni, tanto regionali, nazionali od universali. Le funzioni del sistema sono i compiti imposti dagli attori alle strutture stesse; esse possono avere conseguenze tanto di tipo integrativo che disgregativo. Lo scopo dell'analisi di Haas è dunque ora quello di facilitare la predizione di quando e come tali strutture possano acquisire la posizione di attore autonomo. (Haas E., *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in Graubard S. (ed.), 1964, *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston, pp.76-85).

⁴² Nel 1970, (Haas E., 1970, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Prethorizing*, in "International Organizations" vol.24, Autumn 1970, pp. 607-646), Haas elabora una serie di generalizzazioni empiriche in grado di spiegare il processo di integrazione tra le nazioni. Le dieci generalizzazioni relative alle nazioni industrializzate - pluralistiche sono: (a) i membri dei governi e dei gruppi privati nutrono aspettative di interdipendenza e di benefici reciproci; (b) decisioni collettive - basate spesso su conseguenze inizialmente non previste dagli attori - sono incrementate, dando luogo ad una tendenza detta "spillover in the scope of collective action"; (c) lo *spillover* in scope è relativo a decisioni ed obiettivi relativi alla realizzazione dei benefici derivanti dall'esistenza di un mercato comune; (d) lo *spillover* non ha avuto luogo, se non in misura limitata - nei "livello" dell'azione, cioè solo limitatamente è sceso dalle istituzioni sovranazionali verso i livelli

Altri autori, negli anni '60 e '70, hanno avuto invece approcci più dubbiosi nei riguardi del processo di integrazione: Keohane e Nye dubitarono della validità generale della teoria dell'integrazione⁴³, mentre Stanley Hoffman sottolineava che gli Stati nazione erano rimasti saldamente in controllo dei processi decisionali, specie in quelle che egli definiva le *high politics* (sicurezza dello Stato, risorse vitali, ecc.) - in contrasto con le *low politics* (questioni tecniche o amministrative), dove i governi nazionali apparivano invece disposti a collaborare⁴⁴.

In quel periodo, tra i pochi a discutere del processo di integrazione europea nel Vecchio Continente erano i Federalisti Europei (MFE). Le analisi degli esponenti del MFE erano tuttavia intersecate con il militantismo a favore del processo di integrazione europea, per quanto non mancarono teorici di altissimo livello quali Alexander Marc⁴⁵. Se Monnet (autore della *Déclaration Schuman*) e i federalisti erano concordi quanto al risultato finale, ben diversa era la concezione del metodo per arrivarvi. Per quest'ultimi, infatti, la federazione europea era da ottenersi attraverso lo strumento democratico per definizione: un Parlamento (europeo) che elaborasse una Costituzione (europea). Altiero Spinelli - autore con Ernesto Rossi del "Manifesto di Ventotene"⁴⁶ - non faceva del resto che applicare quelli che erano -

decisionali locali; (e) gruppi, contatti ed organizzazioni (sindacati, confederazioni professionali, studenti, professionisti, parlamentari) crescono e prosperano across frontiers; (f) lo stile della contrattazione (bargaining) è incrementale, non-emotivo e basato sulle reciproche aspettative di un beneficio, ottenibile attraverso *package deals* di settore; (g) il livello massimo di *spillover* avviene là dove le decisioni siano state mediate da attori i cui obiettivi - taciti o dichiarati - siano di tipo federalista; (h) i giovani sono la categoria più favorevole al processo integrativo; (i) i settori più educati della popolazione sono costantemente in favore di maggiore integrazione; (j) l'omogeneità culturale/linguistica di una regione, per quando crei nuovi legami tra i suoi membri, non necessariamente facilita il processo decisionale collettivo. (Haas E., 1970, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Prethorizing*, in "International Organizations", vol.24, Autumn 1970, pp.110-111).

⁴³ Keohane R.O., Nye J.S., 1975, *Interdependence and Integration*, in Greenstein F. I., Polsby N. W. (eds.), 1975, *Handbook of Political Science*, Vol.8, Addison-Wesley, London, pp.363-414, p.365. Dopo aver distinto tra tre tipi di integrazione (pp.366-368) ed altrettanti tipi di interdipendenza - economica, sociale e politica (p.468) - Keohane e Nye passano a delineare i nuovi elementi emersi nelle avanzate società industriali (p.389-394); tra essi: la difficoltà di mantenere una coerenza politica (in special modo politica estera), una tendenza alla politicizzazione del processo integrativo, nonché una maggior diversità negli attori, tanto a livello nazionale che internazionale.

⁴⁴ Hoffman S., 1966, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe?*, in "DAEDALUS", Summer 1966, pp. 862-915; Hoffman S., 1982, *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 21, 1982.

⁴⁵ Alexandre Marc, nato ad Odessa nel gennaio 1904 e deceduto il 21 febbraio 2000 a Vence, in Francia, abbandonò la Russia durante l'età staliniana. Recatosi in Francia, aderì, insieme a Denis de Rougemont, Robert Aron ed altri giovani intellettuali al movimento *Ordre Nouveau* e si dedicò sin dagli anni '30 ad un'intensa attività culturale e politica per il rinnovamento della società e dell'Europa sulla base dei principi federalisti. Alexandre Marc è da tutti riconosciuto come il principale interprete e propugnatore del federalismo integrale, del federalismo cioè, non solo istituzionale, ma anche economica e sociale. Sotto questo aspetto Marc è il continuatore del pensiero di Proudhon. Egli stesso afferma che il federalismo integrale fa propria la visione proudhoniana di una società "federalizzata" secondo il seguente schema, alla base autonomia, al secondo livello cooperazione competitiva, quindi la sussidiarietà ed infine il principio che completa e trascende i livelli precedenti: la partecipazione. All'impegno federalista, Marc ha sempre accompagnato un impegno altrettanto forte per un'Europa unita. Egli è infatti nell'immediato dopoguerra tra i fondatori dell'UEF (*Union Européenne des Fédéralistes*).

⁴⁶ "Alla prova è apparso evidente che nessun Paese in Europa può restarsene da parte mentre gli altri si battono, a niente valendo le dichiarazioni di neutralità o i patti di non aggressione. E' ormai dimostrata l'inutilità, anzi la dannosità di organismi sul tipo della Società delle Nazioni, che pretendeva di garantire un diritto internazionale senza una forza capace di imporre le sue decisioni. [...] Assurdo è risultato il principio di non intervento, secondo il quale ogni popolo dovrebbe essere lasciato libero di darsi il governo dispotico che meglio crede [...] Insolubili sono diventati i molteplici problemi che avvelenano la vita del continente - tracciato dei confini nelle zone di popolazione mista, difesa delle minoranze allogene, sbocco al mare dei

nell'ottica di un ex militante comunista esiliato dal regime fascista – i meccanismi ed i metodi atti ad assicurare la “democrazia” europea: una Costituzione democratica, la supremazia del Parlamento e la “rivoluzione”, che cancellasse gli Stati nazionali. I federalisti, pertanto, negavano il ruolo dei Governi nazionali, in quanto destinati ad estinguersi.

L'arrivo di Jacques Delors ed il rilancio del Mercato Interno a metà anni '80, mostravano, secondo autori come Sandholtz e Zysman⁴⁷, che il processo di *spill-over* elaborato da Haas si era dimostrato esatto. Gli studiosi individuavano nella mutata congiuntura internazionale e nei nuovi attori politici europei i fattori del rilancio del processo integrativo, tra essi:

(a) i cambi strutturali nella comunità internazionali: la crescita economica del Giappone lasciava all'Europa due sole alternative: divenire un satellite del Sol Levante o cercare di reagire;

(b) gli avvicendamenti nelle forze al potere nei Paesi comunitari, con il ritorno di coalizioni e governi a dominanza democristiana (le forze al potere nel periodo della creazione delle prime istituzioni comunitarie e le più attaccate al principio dell'Unione Europea), dopo che i socialisti avevano perso le elezioni in Gran Bretagna e Germania, i maggiori partiti comunisti (PCF e PCI) si erano indeboliti, ed infine, che i socialisti rimasti/arrivati al potere (Mitterand in Francia, Gonzales in Spagna) avevano optato per chiare politiche di libero mercato;

(c) il ruolo della Commissione europea: guidata dal 1985 da Jacques Delors, la Commissione aveva trovato in tali mutamenti lo spazio di manovra sufficiente per cogliere l'iniziativa: messa in atto di programmi di ricerca e di collaborazione tecnica tra i Paesi europei (es. ESPRIT e RACE), il Libro Bianco di Lord Cockfield per il completamento del Mercato Unico ed il conseguente Atto Unico, con il quale vengono introdotti nuovi settori di competenza comunitaria, il più ampio ricorso al voto alla maggioranza qualificata ed un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo legislativo con la procedura di cooperazione;

Paesi situati all'interno, questione balcanica, questione irlandese, ecc. - che troverebbero nella Federazione europea la più semplice soluzione [...] se ci sarà nei principali pesi europei un numero sufficiente di uomini che comprenderanno ciò, la vittoria sarà in breve nelle loro mani, poiché la situazione e gli animi saranno favorevoli alla loro opera. Essi avranno di fronte partiti e tendenze già tutti squalificati dalla disastrosa esperienza dell'ultimo ventennio. Poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi: del MOVIMENTO PER L'EUROPA LIBERA ED UNITA” (Spinelli A., 1991, *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna, pp. 37-57). Il Manifesto fu pubblicato nell'agosto 1943 nel *Quaderno n. 1 del MFE*, subito dopo la fondazione del MFE (Movimento Federalista Europeo (Pistone S. (ed.), *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino 1982, p. 104). Più oltre afferma Spinelli: “La rivoluzione europea, per rispondere alle nostre esigenze, dovrà esser socialista, cioè dovrà proposi l'emancipazione delle classi lavoratrici [...] la proprietà privata dovrà essere abolita, limitata, corretta.” (Spinelli A., 1991, *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna, pp. 37-57).

⁴⁷ Sandholtz W., Zysman J., 1992. *Recasting the European Bargain*, in “World Politics”, XLII, 1 Oct. 1989, pp.95-128.

(d) il ruolo delle élites economiche: nella sua azione la Commissione è stata fortemente sostenuta, a volte preceduta, dall'azione delle élite economiche tra cui in particolare l'*European Round Table* (ERT), dai cui rapporti trae ispirazione il Libro Bianco;

(e) la recettività dei nuovi governi nazionali, i quali hanno sostenuto le proposte della Commissione e dunque il rilancio del processo integrativo comunitario.

William Wallace, che ancora nel 1983 riconosceva che i governi nazionali "have been relatively successful at retaining control of the process of Community policy-making in most areas"⁴⁸, affermava qualche anno dopo con Hellen Wallace che la centralità degli Stati europei era ormai erosa a vantaggio del livello europeo⁴⁹ e ciò implicava che le analisi degli studiosi dovessero portarsi sugli attori coinvolti nel funzionamento *day-to-day* dell'Unione, esaminando ad esempio i gruppi di pressione⁵⁰, le *bureaucratic politics*⁵¹, la Commissione⁵², il Parlamento europeo⁵³, ecc.

Del resto, già in *The Dynamics of European Integration*⁵⁴, William Wallace aveva ipotizzato l'esistenza di due tipi di integrazione: un'integrazione *informale* dal flusso continuo⁵⁵, e un'integrazione *formale* di carattere discontinuo⁵⁶. Keohane e Hoffmann⁵⁷, concludevano il volume collettivo affermando che le vecchie teorie non erano più adeguate per spiegare il nuovo complesso processo decisionale, nel quale strutture informali e formali interagiscono ai

⁴⁸ In Wallace W., Wallace H., Webb C. (eds.), 1983, *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley and Sons, London, 2nd ed., p. 15.

⁴⁹ "It's possible for national governments to hold the gate between domestic and international politics only for a shrinking number of policy areas. More and more, public servant and private actors have developed their own paths across national boundaries; goods, services, money and people flow across such boundaries less and less affected by side action or control [...] the editors of this volume argue that the centrality of the European state has been progressively reduce". (Wallace H., Wallace W. (eds.), 1996, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 3rd ed., pp. 452-453).

⁵⁰ Mazey S., Richardson S., 1993, *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford; Green-Cowles M., *Setting the Agenda for a New Europe: the ERT and EC 1992*, in "Journal of Common Market Studies", Vol.33:4, 1995, pp. 501-506.

⁵¹ Peters P., 1992, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*, in Sbragia A., 1992, *Euro-politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Brooking Institutions, Washington.

⁵² Pollack M., 1995, *Obedient Servant or Runaway Eurocracy? Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EC*, paper for the Annual Meeting of the APSA, Chicago, 1995.

⁵³ Tsebelis G., 1994, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, in "American Political Science Review", 88:1, 1994, pp. 128-142.

⁵⁴ Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London.

⁵⁵ Ovvero un'intensa serie di interazioni che si sviluppano senza l'impeto di deliberate decisioni politiche, ma piuttosto seguendo la dinamica dei mercati, della tecnologia, dei networks di comunicazione, dei cambiamenti sociali.

⁵⁶ Consistente nei cambi nel complesso delle regole. Essa può essere ulteriormente suddivisa in integrazione formale di risposta (*responsive*) - tipica della cooperazione intergovernativa - e integrazione formale proattiva (*proactive*) - qualora vi sia il deliberato ed esplicito obiettivo politico di trasformare flussi indiretti in *patterns* diversi da quelli creati dalle forze sociali o di mercato. Un esempio di quest'ultima forma è dato dall'Atto Unico, vero compromesso tra la speranza di maggiori riforme istituzionali e la paura di perdita del controllo da parte degli stati nazionali. (Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, pp. 8-11).

⁵⁷ Sostenendo che l'espansione delle politiche comunitarie derivi anche dalle coalizioni che si formano tra attori diversi: i tecnocrati della Commissione, membri delle burocrazie nazionali, gruppi di interesse transnazionali, tra i quali le multinazionali ("*a network form of organization*") Le altre due cause sarebbero dovute all'impatto stesso delle nuove politiche sugli stati membri e, soprattutto, agli intergovernamental bargains - tra i quali sono di fondamentale importanza quelli tra attori maggiori quali Francia e Germania. (Keohane R.O., Hoffmann S., 1990, *Conclusions: Community Politics and Institutional Change*, in Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, pp. 276 - 300).

vari livelli⁵⁸. Comincia così a svilupparsi un nuovo filone della letteratura che sviluppa il concetto del *multi-level governance*. Oltre ai stessi due Wallace, si possono ricordare, tra gli altri, i lavori di Marks⁵⁹, Scharpf⁶⁰, Bulmer⁶¹, Peterson⁶², Kohler-Koch⁶³. Temi comuni a tale letteratura sono:

- (1) le preferenze e risultati sono modellati dalle istituzioni;
- (2) la complessità del *policy-making* e la sua dispersione a più livelli;
- (3) i governi nazionali hanno cercato di utilizzare la CE per conseguire i propri obiettivi nazionali e mantenere il controllo su *inputs* e *outcomes*, con un grado di successo variabile a seconda delle aree⁶⁴.

Diversa (e critica nei riguardi del neofunzionalismo⁶⁵) è l'idea della scelta razionale da parte dello Stato-nazione che caratterizza l'analisi di Milward sulle origini delle Comunità⁶⁶, e alla quale in parte questa ricerca si richiama. Milward costruisce la sua ipotesi attorno al dilemma dei governi dell'Europa occidentale nel dopoguerra che da una parte dovevano rispondere ad una maggiore interdipendenza e alle accresciute domande da parte della società, dall'altra alla disaffezione della società stessa e, infine, alla necessità di porre in atto un certo numero di politiche. L'ipotesi di partenza è la concezione realista secondo la quale "the modern nation-State is still the ultimate arbiter of its own destiny"⁶⁷. Dunque, lo Stato sceglierà di passare dall'interdipendenza all'integrazione solo in quei casi in cui la prima risulti inadeguata: "Nation-states have a certain portfolio of policy objectives which they'll try to realize in the

⁵⁸ Secondo gli autori, la Comunità può pertanto essere meglio descritta in base a tre proposizioni: (a) la Comunità non è né un regime internazionale né uno stato emergente; (b) il processo politico comunitario può essere spiegato con il termine "sovranaazionale" coniato da Haas nel 1964; (c) la Comunità era, ed è, caratterizzata da *intergovernmental bargains*. (Keohane R.O., Hoffmann S. (eds.), 1990, *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, pp. 9-15).

⁵⁹ Marks G., 1993, *Structural Policy and Multilevel "Governance" in the EC*, in Cafruny A., Rosenthal G., 1993, *The State of the European Community, II. The Maastricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner, Boulder, COL.

⁶⁰ Scharpf F.W., 1994, *Community and Autonomy: Multi-level Policy-Making in the European Union*, in "Journal European Public Policy", 1/2: 219-242, 1994.

⁶¹ Bulmer S., 1994, *The "Governance" of the European Union. A New Institutional Approach*, in "Journal of European Public Policy" 13/4, 1994, pp. 351-380.

⁶² Peterson J., 1995, *Decision-Making in the European Union: Towards a Framework of Analysis*, in "Journal of European Public Policy", 2/1, 1995, pp. 69-93.

⁶³ Kohler-Koch B., 1996, *Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", 3:3, September 1996, pp. 359-80.

⁶⁴ In tal senso v. anche Wallace W. in Wallace H., Wallace W. (eds.), 1996, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 3rd ed., p.445.

⁶⁵ "Neofunctionalism failed the test of history because it did not ask the crucial question about where the locus of power lay in the post-war period and, in its enthusiasm for a theory practically did away with the nation-state as the central unit of political organization". (Milward A.S., Soresen V. in Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R. and Soresen V., 1993, *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London, pp. 3-4).

⁶⁶ Milward A.S., 1984, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1992*, Routledge, London; Milward A.S., 1992, *The Rescue of the Nation State*, Routledge, London; Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R. and Soresen V., 1993, *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London.

⁶⁷ Milward A.S. and Soresen V., 1993, in Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R. and Soresen V., 1993, *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London, p. 20.

face of economic and political internationalization. These policy objectives are almost entirely shaped by domestic pressures and economic resources and will therefore vary from country to country and over time. In order to advance these objectives nation-states will attempt to use what international framework is at hand. Many of these objectives can and will be pursued by expanding what we have here called the inherited framework of interdependence, traditional intergovernmental co-operation among states. However [...] some fundamental objectives after 1945 could not be achieved through such a framework and were therefore advanced through integration”⁶⁸ [...] “the common policies of the European Community came into being in the attempt to uphold and stabilize the post-war consensus on which the European nation-state was rebuilt. They were a part of the rescue of the nation-state.”⁶⁹

Sempre dall’assunzione che gli Stati siano attori razionali parte l’analisi di Moravcsik. Secondo il *liberal intergovernmentalism*, infatti, l’integrazione europea viene spiegata come una serie di scelte razionali compiute dai leader politici. Tali scelte rispondono ai vincoli ed alle opportunità originate dagli interessi economici domestici, dal peso relativo di ciascuno Stato nel sistema internazionale, dal ruolo delle istituzioni internazionali nell’appoggiare la credibilità degli impegni interstatali. Si assume pertanto che gli Stati agiscano razionalmente o strumentalmente nella ricerca di interessi stabili e ben ordinati, e che i negoziati comunitari possano essere divisi in tre fasi: formazione delle preferenze nazionali, negoziati interstatali, la scelta nelle istituzioni internazionali. Come spiega Moravcsik in *The Choice for Europe*⁷⁰: “European integration is the result of a series of rational choices made by national leaders who consistently pursued economic interests [...] when such interest converged, integration advanced. (3) [...] Interstate bargains are decisively shaped by the relative power of nation states (7). [...] Choices to pool and delegate sovereignty to international institutions are best explained as efforts by governments to constrain and control one another (9). [...] Liberal intergovernmentalism holds that European integration was a series of rational adaptation by national leaders to constraints and opportunities (472). [...] National governments can be analyzed by assuming that each first formulates national preferences, then engage in interstate bargain, and finally decides whether to delegate or pool sovereignty in international institutions.” (473) Gli Stati sono pertanto visti come attori unitari che mantengono un’unica voce razionale nei negoziati internazionali⁷¹.

⁶⁸ Milward A.S. and Soresen V., 1993, in Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R. and Soresen V., 1993, *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London, p. 21.

⁶⁹ Milward A.S., 1992, *The Rescue of the Nation State*, Routledge, London, p. 44.

⁷⁰ Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

⁷¹ Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY, pp. 18-85.

Sia Milward che Moravcsik scelgono come unità di analisi lo Stato, trattasi tuttavia di Stato nazionale per il primo, e di Stato membro ("grande") per il secondo, visto nella sua relazione con gli altri Stati membri (grandi). Per lo storico inglese, ciò che conta è la decisione del singolo Stato di optare per l'integrazione in quelle politiche che non possano ormai più essere adeguatamente gestite a livello domestico e/o tramite processi di interdipendenza. Milward guarda dunque alle dinamiche interne ai vari Stati nazionali poiché è interessato a capire come si è arrivati, all'interno delle stesse, a scegliere per l'integrazione. E' tuttavia irrilevante, ai fini dell'analisi di Milward, che uno Stato sia grande o piccolo⁷².

Moravcsik, quando guarda alle dinamiche interne agli Stati membri, lo fa allo scopo di dimostrare la convergenza di interessi tra i cosiddetti "grandi" (Francia, Germania, Regno Unito, l'Italia non viene considerata grande "politicamente"), considerati il motore dell'integrazione europea. Nel saggio *Negotiating the Single European Act*⁷³, Andrew Moravcsik sostiene che la preconditione essenziale alla riforma dei Trattati (Atto Unico) fu la convergenza delle politiche economiche di Regno Unito, Francia e Germania. Moravcsik non nega il ruolo dei gruppi e delle istituzioni sovranazionali, ed in particolare quello dell'alleanza tra gruppi industriali transnazionali e funzionari europei (ad esempio richiama il ruolo svolto dal "Crocodile Group" e dal "Kagaroo Group", così come quello di ERT o di UNICE), ma ritiene che queste siano solo variabili intervenienti e indipendenti. "From its inception, the EC has been based on interstate bargains between its leading member States. Heads of Government, backed by a small group of ministers and advisors, initiate and negotiate major initiatives in the Council of Ministers or the European Council. Each Government views the EC through the lens of its own policy preferences; EC politics is the continuation of domestic policies by other means. [...] Small States can be bought off with side-payments, but larger States exercise a *de facto* veto over fundamental changes in the scope or rules of the core element of the EC, which remains economic liberalization. Thus, bargaining tends to converge toward the minimum common denominator of large State interests."⁷⁴ Ciò che secondo Moravcsik spiega l'Atto Unico sono pertanto, da una parte i negoziati tra Francia, Germania e Regno Unito, e dall'altra il "negotiating leverage that France and Germany gained by exploiting the threat to create a "two-track" Europe and excluding Britain from it"⁷⁵. "None of

⁷² Ad esempio lo studio del carbone belga o il capitolo relativo a Paesi Bassi e Mercato Comune (Cfr. Milward A.S., 1992, *The Rescue of the Nation State*, Routledge, London).

⁷³ Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R. O. e Hoffmann S. (eds.), 1991, *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, pp.41-84.

⁷⁴ Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R.O., Hoffmann S., (eds.), 1991, *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, p. 47.

⁷⁵ Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R.O., Hoffmann S. (eds.), 1991, *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, p. 42.

the three supranational variables – European institutional momentum, transnational business interest group activity, and international political leadership – seems to account for the timing, content, and process of negotiating the SEA. ... The importance of interstate bargains in the SEA negotiations is consistent with the broader experience of the EC since the mid-1960's. European integration did not proceed steadily and incrementally; it proceeded in fits and starts. Moreover, since the Luxembourg compromise in 1966, the EC has moved toward intergovernmental (“State-to-State”) decision making centered in the Council and summit meetings, rather than toward increasing authority for international bodies such as the Commission and Parliament ... Heads of Government and their direct representatives carried out the negotiations. The result represents the convergence of domestic policy preferences in the largest member States.”⁷⁶. E’ l’approccio definito “*liberal intergovernmentalism*”, riproposto da Moravcsik in numerosi articoli ed in una monografia di più recente pubblicazione⁷⁷.

Il problema dei modelli intergovernativi è che, per quanto analizzino anche le dinamiche interne agli Stati, li assumono quali attori unitari nella dinamica decisionale europea. Nelle parole di Carol Webb: “Intergovernmentalism represents one means of getting to grips with conceptualising the national dimension in Community politics and Community policy-making. But, so long as it is associated with the ‘billiard-ball’ image in which monolithic governments are seen as preserving their hard shells against external penetration by international negotiating forums like the EC, it cannot be a complete answer. From a national bureaucratic perspective, two aspects are inadequately accommodated within the intergovernmentalist approach as it has been outlined above. The first is the extent of *intergovernmental* negotiation and co-ordination...made necessary by the context of Community issues and the political context in which they are mediated. Intergovernmental negotiations in turn imply the possibility, frequently the reality, of multiple *transgovernmental* contacts. Bureaucracies will attempt to manoeuvre themselves into strong positions and [...] become aquatinted [...] with their opposite numbers working on similar problems for other governments. One consequence of this intensive and continuous consultation process is the assumption, held most of the time by the participants, that agreement is [...] possible and desirable. [...] Nevertheless, the Community can be seen as a forum in which its member

⁷⁶ Moravcsik A. 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R.O., Hoffmann S. (eds.), 1991, *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, pp. 67-68.

governments and their bureaucracies are pressed to keep the channels open and continue discussions with a definite resolve to reach agreement.”⁷⁸

D'altra parte, il modello sovranazionale tende a tralasciare lo studio degli Stati membri perché ne assume il declino, anche quando riconosca loro ancora un ruolo. Come ricorda sempre Carol Webb: “Neo-functionalism’s view of the domestic politics of regional integration was for ever distorted by its preoccupation with the ‘new style’ of politics at the Community level. An oversimplified view of interest group politics at the national level led neo-functionalists to underestimate (and under-research) the political relationships between governments and their domestic constituencies, which can enhance and complicate national participation in the European Community. In fact the variables which appear to shape governments’ responsiveness to functional integration and policy bargaining in an international setting turn out to be more intimately connected with strands in domestic politics than was initially imagined.”⁷⁹

Non sono tuttavia mancati, sia nel campo delle relazioni internazionali, che della politica comparata e delle politiche pubbliche, gli inviti a studiare il livello nazionale. Nel campo delle relazioni internazionali, in un volume collettivo, Putnam lega ad esempio le capacità negoziali del leader nazionale alle *domestic politics*⁸⁰. Come ricorda Moravcsik nell’introduzione al libro: “The two-level-games approach begins by assuming that statesmen are typically trying to do two things at once; that is, they seek to manipulate domestic and international politics simultaneously. Diplomatic strategies and tactics are constrained both by what other states will accept and by what domestic constituencies will ratify [...] statesmen are strategically positioned between two “tables”, one representing domestic politics and the other international negotiation. [...] To conclude a negotiation successfully, the Statesman must bargain on these two tables, both reaching an international agreement and securing its domestic ratification (4) [...] Statesmen must make trade-offs between domestic and international goals (10) [...] the two-level-games approach [differs from previous theories because] complex patterns of interdependence do not simply constrain statesmen, but also

⁷⁷ Cfr. ad es. Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY; Moravcsik A., Nicolaidis K., 1999, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in “Journal of Common Market Studies”, Vol. 37, N. 1, pp. 59-85.

⁷⁸ In Wallace W., Wallace H., Webb C. (eds.), 1983, *Policy-making in the European Communities*, John Wiley and Sons, London, 2nd ed., pp. 27-30.

⁷⁹ In Wallace W., Wallace H., Webb C. (eds.), 1983, *Policy-making in the European Communities*, John Wiley and Sons, London, 2nd ed., pp. 28-30.

⁸⁰ Putnam R., 1993, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Levels Games*, in “International Organizations” 42,3 Summer 1988; Evans P., Jacobson H., Putnam R. (eds.), 1993, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley.

create new possibilities for creative statecraft (16) [...] The two-level-games approach recognizes that domestic policies can be used to affect the outcomes of international bargaining, and that international moves may be solely aimed at achieving domestic goals (17) [...] Each State is assumed to have a "win-set," defined as the set of potential agreements that would be ratified by domestic constituencies in a straight up-or-down vote against the status quo of "no agreement. (23) How do domestic constraints affect the success and distributional effects of international bargains? What sorts of manipulation of domestic and foreign win-sets permit Statesmen to achieve international gains? Do domestic factors affect the ability to make credible threats, as well as the ability to conclude agreements? (27) [...] Putnam's article is based on the proposition that the outcome of international negotiations reflects the size of the domestic win-sets. Putnam also advances two corollary propositions about the relationship between domestic constraints and bargaining power. The first proposition is that larger win-sets increase the number of potential agreements and decrease the probability that nations will defect from those they make."⁸¹

L'analisi di Putnam ha il merito di portare l'attenzione sulla *domestic constituency*. Tuttavia essa resta poi confinata "alle spalle" del *national leader*, che resta attore principale. Inoltre se, come vedremo, effettivamente il *two-level-game* spiega il comportamento di determinati attori nell'ambito di alcuni negoziati comunitari, sarebbe riduttivo applicare tale paradigma a tutti i negoziati europei. Altri studiosi delle relazioni internazionali hanno così sottolineato l'importanza di analizzare la *domestic constituency*. Ad esempio, Thomas Risse, sostenendo che né l'approccio sovranazionale né quello intergovernativo sono riusciti a catturare l'essenza dei processi decisionali dell'Unione, ritiene che è necessario ri-concettualizzare l'UE, partendo da un approccio definito delle *transnational relations*. Rifacendosi ad autori quali Keohane e Nye, Risse-Kappen afferma che tale approccio è contrario tanto all'idea che lo Stato sia l'*unico* attore significativo nelle relazioni internazionali, che il fatto che i governi nazionali debbano essere trattati come attori unitari. Infatti, afferma, "policy-making in the EU does not take place in an institutional void. The domestic structures of the Member States and the institutional structure of the EU exert independent effects on the ability of actors to shape the European policy agenda, to create 'winning coalitions', to influence decisions, and to implement them. As to *domestic structures*, we need to differentiate between the structure of the political institutions, societal interests' formation and aggregation, State-society

⁸¹ Moravcsik A., 1993, *Introduction* a Evans P., Jacobson H., Putnam R. (eds.), 1993, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, pp. 27-28.

relations, and the norms embedded in the political culture. Domestic structures vary not only among the Member States, but also with regard to the issue areas involved.”⁸²

Sono tuttavia gli studiosi della politica comparata e delle politiche pubbliche i maggiori sostenitori dello studio delle *domestic policies*. Nel 1983, Wallace, Wallace e Webb sostenevano che i neofunzionalisti sottostimassero e non investigassero in modo sufficiente le *domestic constituencies*: “[...] the intergovernmentalist and transgovernmentalist approaches need to be accompanied by a more thorough analysis of domestic political structures and relationships if they are to be usefully applied to Community politics. The phrase ‘domestic politics’ or the ‘domestic context’ is a convenient shorthand way of referring to the range of commitments, electoral debts and policy responsibilities which all the governments in the member States of the EC have to consider in the formulation of their positions on Community issues. Studies of the ‘two-track’ network linking the Community with domestic politics in the member States have revealed an interesting combination of factors, both positive and negative, which are relevant for an understanding of government roles. In political terms, national governments clearly have to evaluate the costs and benefits of their Community membership if not continuously, then at least in part by ensuring that they remain in tune with the prevailing tide of domestic opinion. This is not fixed or immutable [...] Governments may not be entirely prisoners of their domestic constituencies, but they can be especially sensitive...to the political clout of some groups. [...] Internal political relationships between governments and various sectorial and general interests are fundamental to the positions taken up by officials and ministers in Brussels. [...] The European Community could be, and indeed has been, used as a ‘resource’ in domestic politics by hard-pressed governments. [...] Back home, by contrast, a government may be able to avoid too close and too uncomfortable an association with an unpopular or contentious policy by making use of the EC as a political or economic alibi [...] If national governments sometimes use the EC as a ‘prop’, the EC itself frequently has to rely on governments to provide the basic administrative infrastructure which is lacking at the Community level. Thus the national administrative infrastructure becomes an indispensable element in Community policy management and implementation [...] Commission officials have not worked in a vacuum in their attempts to formulate a Community-wide industrial or regional policy. They have, more often than not, had to sit back

⁸² Risse-Kappen T., 1996, *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, in “Journal of Common Market Studies”, Vol. 34, n. 1, March 1996, pp. 53-80, citazioni da p. 63.

and watch representatives of national governments determine the pace (or lack of it).”⁸³ Lo stesso William Wallace ha poi ribadito il concetto all’inizio degli anni ’90: “The games in Bruxelles are linked to the outcomes of games played in national capitals and in turn influence the games played in national capitals. But it would be a mistake to see each member state as simply a vertical segment of a multilateral system.”⁸⁴ Una posizione condivisa da Stephen George⁸⁵ che ripercorre le principali tappe del processo di integrazione europea, i motivi per l’adesione di Francia, Germania, e Regno Unito e le principali politiche della Comunità (energia, agricoltura, Mercato Interno, UEM, politica regionale e politica sociale). In tal contesto, discute delle principali teorie di integrazione - in particolare il neofunzionalismo - ma anche il *liberal intergovernmentalism* ed il *multilevel governance*. La conclusione della sua analisi è che il modello neofunzionalista è “a useful guide to empirical investigation. No more [...] than that” e alla condizione che venga rielaborato, ponendo l’attenzione sul processo di *spillover* e sulla *EC-level leadership*, ma anche sulle *domestic politics* (da suddividersi in considerazioni partitico-politiche; considerazioni elettorali, il ruolo dei gruppi di interesse e le *bureaucratic politics*) e sui fattori esterni. Secondo George, infatti, i neofunzionalisti pongono troppa enfasi per quanto riguarda le *domestic politics* sui gruppi di interesse, sottovalutando gli altri elementi costitutivi dell’arena politica, ed ignorano il contesto internazionale in cui il processo di integrazione avviene⁸⁶.

Secondo Bulmer e Lequesne, vi sono infatti almeno sei ragioni per le quali “member States matter”⁸⁷:

- a) The “State of the Union” [...] is reflective of a balance of unifying (EU) and territorial forces / institutions;
- b) Identity, democracy legitimacy “tend to be located predominantly at the member state level”;
- c) Changes within member states matter and are closely interlinked with the development of the EU;
- d) Member states, i.e. not just governments, are key players in the politics of the European Union;

⁸³ Wallace W., Wallace W., Webb C. (eds.), 1983, *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley and Sons, London, 2nd ed., pp. 28-31.

⁸⁴ Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, p. 215.

⁸⁵ Così nella terza edizione: George S., 1996, *Politics and Policy in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 3rd ed.

⁸⁶ George S., 1996, *Politics and Policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 3rd ed., pp. 34-56 e 275-283, citazione da pag. 283.

⁸⁷ Termine con il quale essi indicano “all political actors and institutions within a member State” (Bulmer S., Lequesne C., *New Perspectives on EU - Member State Relationship*, paper for the ECSA Conference, May 31-June 2, Madison, Wisconsin).

- e) The EU is an important factor in member States politics;
- f) The dynamic interaction of member states and the EU is important in a number of [...] ways [...]:
- national governments and other actors must devise ways of making effective inputs into the political process at the supranational level (projection),
 - national governments and other actors must devise ways of incorporating EU business into their organization of business at the national level (reception);
 - for all actors at the national level [...] the EU creates a changing opportunity structure;
 - all these types of actors are also subjected to new constraints: policy commitments, legal obligations and so on;
 - [the] question of logic: should the “logic” of political action in Bruxelles prevail or that of political action in the member states?
 - The types of actors confronted with [the ...] interaction with the EU are national governments (ministers and officials), parapublic agencies, national parliaments, subnational parliaments, political parties, interest groups [...] national courts, [...] public opinion⁸⁸.

Già da tempo, del resto, Simon Bulmer⁸⁹ cercava di attirare l'attenzione sul fatto che la maggior parte degli studi si fosse concentrata sulle istituzioni comunitarie a scapito delle posizioni nazionali, e delle divergenze tra esse. Bulmer formula così cinque assunti alla base del *domestic politics approach*:

- (1) L'unità base della Comunità è la *national polity*;
- (2) Ciascuna *national polity* è contraddistinta da condizioni economiche e sociali differenti che ne determinano interessi e politiche;
- (3) Il *policy-making* europeo rappresenta solo una parte dell'attività della *national polity*;
- (4) In termini formali i governi nazionali detengono una posizione chiave alla giuntura tra politica nazionale e politiche comunitarie;
- (5) Per analizzare le relazioni tra governi e altre forze politiche nazionali in relazione all'Europa si usa il concetto del *policy style*.

⁸⁸ Bulmer S., Lequesne C., 2001, *New Perspectives on EU - Member State Relationship*, paper for the ECSA Conference, May 31-June 2001, Madison, Wisconsin, pp. 3-4.

⁸⁹ Bulmer S., 1983, *Domestic Politics and European Community Policy-Making*, in “Journal of Common Market Studies”, Vol. XXI, n. 4 June 1983, pp. 349-363.

Da ciò deriva - secondo Bulmer - la necessità di analizzare il policy-making comunitario nello stesso modo con cui si analizzano le politiche nazionali⁹⁰.

Il nostro studio si inserisce in questo filone di ricerca, coniugandolo come detto con la visione del ruolo dello Stato derivante dagli studi di Milward. La nostra unità di analisi sarà dunque gli Stati membri, avendo tuttavia come obiettivo quello di spiegare non *il processo di integrazione europea*, bensì *il rapporto tra domestic politics e European policy cycle*, al fine di ricostruire quali siano le variabili rilevanti nell'interazione tra *processi decisionali dello Stato membro e dell'Unione*. Ciò implica esaminare le istituzioni ed i processi decisionali sia nazionali che europei, e le relazioni - formali ed informali - tra i due livelli, soffermandosi in particolare sulla *domestic constituency* e sulle complesse *interazioni* tra il livello nazionale e quello europeo. Come afferma Thomas Risse: "The domestic structures of the Member States and the institutional structure of the EU exert independent effects on the ability of actors to shape the European policy agenda, to create 'winning coalitions', to influence decisions, and to implement them. As to *domestic structures*, we need to differentiate between the structure of the political institutions, societal interests' formation and aggregation, state-society relations, and the norms embedded in the political culture. Domestic structures vary not only among the Member States, but also with regard to the issue areas involved."⁹¹ Nelle pagine che seguiranno analizzeremo dunque la letteratura che guarda agli Stati membri in relazione ai processi decisionali dell'Unione.

A parte i testi di politica comparata europea, che facciano riferimento o meno all'Unione⁹², possiamo individuare tre tipi di studi relativi ai rapporti tra Stati membri e Unione Europea:

⁹⁰ In contrasto, dunque, con quanti asseriscono che la peculiarità istituzionale della CE/UE implica la necessità di utilizzare metodologie di ricerca anch'esse *sui generis*.

⁹¹ Risse-Kappen T., 1996, *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 34, n. 1, March 1996, pp. 53-80, citazioni da pag. 63.

⁹² Cfr. ad es. AA.VV., 1998, *Politics in Western Europe*, Chatham House Publishers, New Jersey, 2nd ed.; Blondel J., Muller-Rommel F. (eds.), 1988, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London; Blondel J., Thiebault J.L., 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London; Bogdnor V. (ed.), 1983, *Coalition Government in Western Europe*, Heinemann Educational Books, Guilford; Chalvidan P.H., Trnka H., 1990, *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Eyrolles Université, Paris; Colomer J.M. (ed.), 1996, *Political Institutions in Europe*, Routledge, London; Colomer J.M., 1999, *La politica in Europa*, Laterza, Bari; Eatwell R., 1997, *European Political Cultures, Conflict or Convergence?* Routledge, London; Grosser A. (ed.), ogni anno dal 1979, *Les pays d'Europe Occidentale*, La Documentation Française, Paris; Hancock M.D., Conradt D.P., Peters B.G., Safran W., Zariski R., 1998, *Politics in Western Europe*, Chatham House Publisher, Chatham, 2nd ed.; Keating M., 1999, *The Politics of Western Europe. The State and Political Authority in the Major Democracies*, Cheltenham, 2nd ed.; Mény Y., 1993, *Government and Politics in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford; Mény Y., 1987, *Politique comparée*, Montchrestien, Paris; Muller W.C., Strom K., 2000, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford; Nonon J., 1993, *L'Europe au pluriel. Douze pays au singulier*, Dunod, Paris; Pélassy D., 1992, *Qui gouverne en Europe?*, Fayard, Paris; Richardson J. (ed.), 1982, *Policy styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London; Paxton J., 1998, *European Political Fact, 1990-1996*, MacMillan Press, London, St. Martin's Press, New York; Sakwa R., Stevens A., 2000,

- Gli studi comparati di tipo orizzontale (es. "L'U.E. e gli Stati membri")
- Gli studi comparati focalizzati su una particolare istituzione degli Stati membri (es. "I Parlamenti nazionali e l'U.E.")
- Gli studi del caso dedicati all'analisi dell'intero processo in uno Stato membro (es. "La Francia e l'U.E.")

1.3.2 - Gli studi comparati di tipo orizzontale

Uno studio comparato che comprenda l'intero *policy process* nei 15 Stati membri implica uno sforzo investigativo e abilità comparative notevoli. Rari sono dunque i testi in tal senso. Piuttosto, troviamo articoli che analizzano la questione delle relazioni Stati membri - Unione Europea in modo generale ma che, seppur in alcuni casi scendano in esempi concreti, spesso sono basati su dati secondari. Nugent⁹³, ad esempio, ritiene che gli Stati membri accondiscendono a rinunciare a parti della loro sovranità poiché ritengono che il saldo del bilancio tra costi e benefici sia in favore dei secondi (364); analizza pertanto governi, parlamenti, Corti, opinione pubblica ed partiti politici in relazione alla CE/UE. Per quanto riguarda i governi, Nugent ritiene che "the potential for any single government to exercise control over what happens in the Council depends on a number of factors: the size of the State in represent; the desire of the Government to play an active role; the capacity of the government to play an active role; relations with other governments; the procedures applying; the competence of national negotiators; the arrangements for linking representatives in the Council with national capitals" (366-370), mentre afferma che i Parlamenti - generalmente molto meno influenti dei governi in materia comunitaria - si differenziano tra loro a seconda dei poteri attribuiti alle Commissioni specializzate (370-373).

Middlemas⁹⁴, in un testo di taglio storico, analizza l'organizzazione interna degli Stati membri in relazione alle questioni europee, descrivendone sia cambiamenti intervenuti nel tempo che le modalità di coordinamento, soffermandosi in particolare sul caso francese (centralizzato), e classificando gli altri Stati membri, come segue: (*Other*) *Centralized States* (Regno Unito,

Contemporary Europe, Macmillan Foundations, St. Martin's Press, New York; Stevens R., 1997, About Europe: a Look at the European Union and the Member States, London Bluebell P.; Pearce D., 1998, European Studies, Hodder & Stoughton, London, 2nd ed.

⁹³V. cap. 13 *National Influences and Controls on Community Processes* in Nugent N., 1991, *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London.

⁹⁴Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*, Fontana Press, London.

Spagna⁹⁵, Portogallo, Grecia); *Federal or Decentralized States* (Germania, Olanda, Belgio, Danimarca, Lussemburgo); *Intermediate States* (Italia, Irlanda).

Il volume edito da Zeff e Pirro⁹⁶ tenta invece di studiare l'intreccio tra policy-making nazionale e policy-making dell'Unione; ai fini di capire secondo quali modalità ciascuno stato membro implementa le politiche europee a livello nazionale e subnazionale. Tuttavia, gli studi contenuti nel volume, per quanto singolarmente significativi, sono difficilmente comparabili a causa della disomogeneità nella scelta delle *policies* esaminate.

Lo studio più rilevante per ampiezza di analisi e rigore metodologico è quello intrapreso negli anni 1990-93 dall'*Institut für Europäische Politik* (IEP) sotto la guida di Dietrich Rometsch e Wolfgang Wessels⁹⁷. Il gruppo di lavoro partiva da tre ipotesi, di cui alla fine solo due confermate dai dati raccolti:

- a) *Vi è un processo di europeizzazione (Europeanization) delle istituzioni nazionali*, laddove con tale termine si intende a "constant effort toward European activity and participation in the EC decision-making, in order to cope with the requirements of the EC/EU political system" (328-9);
- b) *E' in atto una fusione delle istituzioni nazionali ed europee in un unico decision-making cycle*: le istituzioni nazionali - governi, burocrazia ministeriale, parlamenti, regioni e corti da una parte ed istituzioni nazionali dall'altra non agiscono indipendentemente l'una dall'altra;
- c) *Le istituzioni nazionali stanno convergendo verso modelli organizzativi simili*

Quest'ultima ipotesi, a differenza delle due precedenti – confermate dallo studio – non trova riscontro empirico. La ricerca mostra un ruolo preponderante dei governi di fronte ad una sostanziale passività dei Parlamenti nazionali ("a certain *laissez faire* attitude") (336) che apparirebbe tuttavia mutare dopo il Trattato di Maastricht. Secondo gli autori esisterebbe negli Stati membri un trend comune di europeizzazione - nel senso che ciascuna istituzione nazionale "is looking for its European counterpart" (352) cercando di individuare un proprio specifico modo di partecipazione ed interazione al *policy making* europeo. Tuttavia, ciascuna istituzione nazionale, nonché ciascun settore della pubblica amministrazione, ha propri specifici modelli di interazione con l'Unione. L'incrocio di tali *cleavages* orizzontali e

⁹⁵ La Spagna viene inclusa tra gli Stati centralizzati non in relazione alla struttura formale dello Stato (è decentralizzata) ma per quanto riguarda il processo di coordinamento delle politiche europee (Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*, Fontana Press, London, p. 301).

⁹⁶ Zeff E., Pirro E.B. (eds.), 2001, *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination and Compromise*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

verticali fa sì che “the basic trend towards Europeanization of national institutions differs in scope and intensity according to the member states [so that] there is not one single pattern of institutional behavior and participation but there exists a great variety of possible combinations and options within the general trend of Europeanization” (353-354). In altre parole, è possibile individuare due tipi di *cleavages* nelle interazioni tra istituzioni nazionali ed europee: *europizzazione e convergenza vs nazionalizzazione e divergenza*, laddove convergenza (*convergence*) indica un “gradual process of constitutional, procedural, organizational and behavioral innovations and adaptations to the EC/EU decision-making process by national political institutions and which, in the long-term perspective, could lead to one common politico-constitutional system in the member states, characterized, above all, by the disappearance of pre-existing differences”, mentre con divergenza (*divergence*) si intende “the lack of innovation and adaptations of national institutional systems and the maintenance of the politico-constitutional differences in the member states” (353-354). Tanto il processo di europizzazione che l’adattamento istituzionale sono influenzati da variabili sia nazionali (es. le elezioni nazionali, la storia dello Stato membro) che internazionali (es. le relazioni tradizionali in politica estera) (358). Pertanto, è possibile “classificare” le istituzioni nazionali in base al loro grado di europizzazione: *low, medium e high*.

Wessels è uno dei più autorevoli studiosi del processo di *europizzazione*. In effetti, la maggior parte degli studi comparati sugli Stati membri possono essere ricondotti a questo filone di indagine. Si tratta, come abbiamo già detto, di un’analisi “inversa” a quella da noi qui condotta, poiché - per quanto al termine europizzazione siano stati attribuiti significati assai differenti (come afferma Kassim: “not only has this concept been used in such a variety of ways and to describe such different things that it no longer has a precise or clear meaning, but as a problematic it construes the relationship between the Union and the member states in terms of a one-way, top-down relationship”⁹⁸) - gli studi sull’europizzazione analizzano gli effetti del processo di integrazione europeo sulle politiche e sulle istituzioni domestiche. Riteniamo tuttavia importante analizzare brevemente le ricerche più significative, sia per l’importanza che tali studi hanno rivestito per lo sviluppo della disciplina, sia perché offrono spunti interessanti per la nostra analisi, ed in particolar modo per la costruzione e la verifica

⁹⁷ Rometsch D., Wessels W. (eds.), 1996, *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?*, Manchester University Press, Manchester.

⁹⁸ Kassim H., 2000, in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press, Oxford, p. 235. Vedi anche i cinque possibili usi del termine europizzazione proposti da Olsen (Cfr. Olsen P. J., 2002, *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Papers, WP 01/2) e riportati alla nota 27.

della terza delle ipotesi proposte, relativa alla connessione tra capacità di adattamento e ed efficace gestione delle tematiche europee.

Uno dei primi studi sull'*Europeification* fu diretto da Andersen ed Eliassen⁹⁹. Gli autori partivano dalla constatazione che - sino ad allora - vi era stata una tendenza a considerare i sistemi politici nazionali come sistemi relativamente chiusi, mentre la Comunità - *a new form of transnational system* - era diventata un sistema aperto e complesso in cui interagivano gli Stati membri ed i loro attori. L'europeizzazione - ovvero la trasformazione della Comunità in un sistema transnazionale - si concretizzerebbe in tre aspetti: *policy context*; *policy-making processes* e *policy outcomes*. Le domande cui gli autori cercavano di dare risposta - grazie all'analisi delle istituzioni comunitarie e di un certo numero di politiche europee - erano le seguenti: quali sono i fattori che stimolano o bloccano l'europeizzazione? Qual è il livello di istituzionalizzazione delle politiche, tanto a livello nazionale che europeo? Cosa caratterizza la distribuzione degli interessi? A quale livello decisionale si trovano le *driving forces*? La risposta è che in realtà non vi è una risposta univoca, poiché troviamo diversi gradi di europeizzazione, a seconda del rispettivo grado di istituzionalizzazione a livello europeo. Andersen ed Eliassen hanno dunque avuto il merito di puntare l'indice sull'importanza del livello nazionale nei processi decisionali UE e di capire intreccio esistente tra questi e la Comunità. Si tratta tuttavia di una visione dell'europeizzazione ancora basata su una visione "Eurocentrica" del policy making della Comunità, in cui il rilevarne la specificità era ancora l'aspetto dominante.

Negli anni successivi, come ricordato anche agli inizi di questo capitolo, la peculiarità della CE/UE diventa un fatto ormai scontato per gli studiosi, che possono così concentrarsi su altri aspetti dell'europeizzazione, fino a giungere a ribaltare l'analisi, interrogandosi sull'integrazione europea quale fattore di continuità / mutamento a livello domestico¹⁰⁰.

Ad esempio, Meny, Muller e Quermonne¹⁰¹ si chiedono in qual maniera la formulazione ed il contenuto delle politiche nazionali siano influenzati dall'Unione, e se si possa affermare che stia iniziando ad esservi una *European sphere of public policy*, ovvero se vi sia una convergenza negli stili, i modi di operare e i contenuti delle politiche pubbliche negli Stati

⁹⁹ Andersen S., Eliassen K.A., 1993, *Making Policy in Europe: the Europeification of National Policy-Making*, SAGE, London.

¹⁰⁰ Vale la pena di menzionare come un cammino simile a quanto accaduto nella scienza politica abbia avuto luogo anche nelle scienze giuridiche, cfr. ad es. Rideau J. (ed.), 1997, *Les États membres de l'Union Européenne. Adaptation, mutation, résistance*, L.G.D.J., Paris.

¹⁰¹ Introduction, in Meny Y., Muller P., Quermonne J-L. (eds.), 1996, *Adjusting to Europe: the Impact of European Integration on National Institutions and Policies*, Routledge, London, pp. 1-22. Il volume è una versione ridotta - e qualche aggiunta es. G. Amato sul caso italiano - degli atti di un Colloquio organizzato dall'*Association française de science politiques*, 23-24 Mars 1994. Cfr. Meny Y., Muller P., Quermonne J-L., 1995, *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris.

membri. Da un'analisi dei nuovi *patterns* di rappresentazione degli interessi a livello europeo, di *case studies* sull'adattamento delle burocrazie nazionali in Gran Bretagna, Germania e Francia e dell'impatto dell'integrazione europea sulle politiche nazionali nel campo della politica sociale, delle politiche industriali e del diritto della concorrenza (con specifico riferimento al caso italiano), gli studiosi giungono alla conclusione che si possono cogliere tre tipi di *convergenza*: (a) l'esistenza di una *European political agenda*, in quanto la formulazione delle politiche pubbliche non è più monopolio degli attori nazionali; (b) la trasformazione del sistema degli interessi, con una progressiva europeizzazione dei gruppi di interesse; (c) l'emergere di nuovi modelli decisionali, dovuti alle caratteristiche proprie del decision-making dell'Unione - in particolare l'incertezza (*uncertainty*) dovuta alla mancanza di una leadership certa e stabile, l'*openness* ma al tempo stesso l'*opacity* di tali processi decisionali.

Goetz e Hix¹⁰² si interrogano invece sull'integrazione europea quale fattore di continuità / mutamento a livello domestico, ovvero sulle conseguenze del processo di integrazione europea sul livello domestico. Secondo gli autori, vi sono infatti due tipi di impatto (*impact*) - tra essi interrelati - del processo di integrazione sui sistemi politici nazionali (attori ed istituzioni):

- The delegation of policy competencies to the European level and the resulting political outcomes constrain domestic choices, reinforce certain policy and institutional developments and provide a catalyst for change;
- The establishment of a higher level of governance institutions provides new opportunities to exit from domestic constraints, either to promote certain policies, or to veto others, or to secure informational advantages (10).

L'impatto dell'integrazione a livello domestico può essere diretto o indiretto. Si ha impatto diretto (*direct impact*) quando i cambiamenti sono dovuti a specifici provvedimenti normativi comunitari, mentre si ha impatto indiretto (*indirect impact*) negli altri casi. Esso può influenzare i processi istituzionali (es. nuovi *regulatory policy styles*, relazioni legislativo - esecutivo, decentralizzazione), oppure gli *input processes* (sorgere di nuove forze politiche o di nuove divisioni in partiti già esistenti, nuove coalizioni, ecc.). D'altra parte, i processi decisionali dell'Unione forniscono agli attori domestici nuove *structure of opportunities*, ad esempio la possibilità di *exit* l'arena domestica, di bloccare (*veto*) azioni domestiche o di ottenere un *informational advantage* sulla scena domestica. L'evidenza empirica della ricerca conduce ad interessanti conclusioni in vari ambiti - dai mutamenti nei sistemi politici

nazionali, ai media ecc. - contrastanti con i *findings* di altre ricerche sulle relazioni Legislativo-Esecutivo. Infatti, l'impatto del processo di integrazione sulle relazioni tra esecutivo e legislativo appare essere stato di modesta rilevanza, per quanto abbia rafforzato l'esecutivo e la posizione del capo del Governo all'interno di esso¹⁰³; inoltre vi è stato un rafforzamento della parte amministrativa degli esecutivi a detrimento dell'influenza della politica nella fase formativa delle decisioni¹⁰⁴. Tuttavia non vi è ancora, secondo Goetz, sufficiente evidenza "over the explanatory power of European integration as a major force driving domestic executive change."¹⁰⁵ Al contrario, per quanto riguarda i Parlamenti, l'evidenza empirica mostrerebbe dapprima un declino vis-à-vis degli Esecutivi, e quindi, a partire dagli anni '90, vi sarebbero al contrario una serie di importanti rafforzamenti dei Legislativi nei confronti degli Esecutivi, essenzialmente legati ai mutamenti del processo di integrazione e ai nuovi mezzi tecnologici per il reperimento delle informazioni¹⁰⁶.

Infine, Maria Green Cowles, James Caporaso e Thomas Risse¹⁰⁷, comparando *case studies* relativi a diverse *policies* arrivano ad una triplice conclusione circa gli effetti dell'uropeizzazione sulle strutture domestiche degli Stati membri: primo, vi è nella maggior parte dei casi una convergenza; secondo, si tratta piuttosto di convergenza a livello di *policies* e non di strutture; terzo, nella maggior parte dei casi la convergenza è di tipo "misto", ovvero alle innovazioni si affianca il permanere di specifici *arrangements* istituzionali, dunque convergenza non implica né significa omogeneizzazione. Ma ciò che appare maggiormente rilevante ed originale è la rilevazione dei fattori che impediscono l'uropeizzazione. Essi possono essere riassunti in cinque variabili relative all'assetto ed alle procedure interne degli Stati membri: *multiple veto points*, *mediating formal institutions*, *differential empowerment of actors*, le culture organizzative e politiche e - per quanto in misura minore, *élite learning*.

¹⁰² Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London.

¹⁰³ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London.

¹⁰⁴ Goetz K., 2001, *European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London.

¹⁰⁵ Goetz K., 2001, *European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, p. 220.

¹⁰⁶ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London.

¹⁰⁷ Green Cowles M., Caporaso J., Risse T. (eds.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca. Cfr. in particolare Green Cowles M., Risse T., *Conclusions*, pp. 217-237.

1.3.3 - Gli studi comparati focalizzati su una particolare istituzione degli Stati membri

Interessanti elementi di riflessione vengono dagli studi focalizzati su un tipo di istituzione, particolarmente diffusi a causa della difficoltà di compiere studi comparati sufficientemente approfonditi sull'insieme degli Stati membri e che comprendano l'intero *policy cycle* dell'Unione. Spesso si preferisce dunque optare per la comparazione di una singola istituzione nazionale - o parte del *policy process*.

Un importante filone di studi è quello compiuto sugli *esecutivi nazionali*. Pioniera in tale settore è stata Hellen Wallace, la quale già nel 1973¹⁰⁸ mostrava la rilevanza del coordinamento interdipartimentale sulle questioni europee. Scriveva infatti la Wallace: "at the national level each government developed its own procedures and mechanisms to handle Community questions, and to ensure liaison between national and Community institutions. [...] Each member government and its administration have tackled the demands of Community membership in a manner consistent with their own traditions. There are considerable differences in governmental organization, in administrative style, and in policy goals among the Six [...] The approach of the single party is significantly different from that of coalition government... there are further differences between the recent two-party coalition of West Germany and the rather more fragmented coalitions of the Netherlands or Italy [...] In the case of Belgium and Italy [...] Cabinets and such have not been closely involved in the formulation of national policy towards the Communities, either because this would have been almost superfluous or because it would have risked breaking apart the governing coalitions".

Dallo studio della Wallace sono passati 30 anni, la Comunità è diventata Unione e da 9 è passata a 25 membri. E' dunque interessante comparare i risultati degli studi successivi: mostrano infatti un costante adattamento degli esecutivi nazionali ai mutamenti nell'Unione. Le due domande ricorrenti negli studi sulla relazione esecutivi nazionali / Unione Europea sono relative l'una al processo di adattamento dei governi (vi è un processo di adattamento negli esecutivi nazionali? Tale adattamento avviene in modo uniforme? Possiamo individuare la convergenza dei diversi modelli nazionali verso un unico / simile modello?), l'altra ad individuare quali siano gli elementi cruciali nell'assicurare un efficiente coordinamento interministeriale, ritenuto come la variabile più significativa nelle relazioni tra Stati membri e UE.

¹⁰⁸ Wallace H., 1973, *National Governments and the European Communities*, Chatham House, London.

Occorre tuttavia subito precisare che il concetto di "efficienza" (*effectiveness*) non è facilmente misurabile per quanto alcuni autori si sforzino di operazionalizzarlo. Ad esempio, Vincent Write, ritiene che è possibile valutare l'*effectiveness* degli Stati membri in relazione al policy-making comunitario in base alla loro capacità di: "(a) Anticipate new EU legislation and its impact at the national level; (b) Shape the EU policy agenda and to tap the resources available in Brussels; (c) Smoothly and quickly translate European legislation into national law; (d) Implement and monitor European legislation at street level"¹⁰⁹. Si tratta tuttavia di indicatori in alcuni casi difficilmente calcolabili con esattezza nella realtà, per lo meno con gli strumenti della scienza politica: ad esempio la capacità di anticipare la legislazione europea ed i suoi costi o la capacità di influenzare l'agenda dell'Unione. Vi è invece ormai una consistente letteratura anche quantitativa sulla trasposizione delle normative comunitarie nel diritto nazionale, e - benché in parte minore - sull'effettiva implementazione delle stesse¹¹⁰.

¹⁰⁹ Wright V., 1996, *The National Coordination of European Policy Making. Negotiating the Quagmire* in Richarson J. (ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London; pp. 162-163.

¹¹⁰ Tra i principali studi, ricordiamo: Meny Y., Ciavarini Azzi et al., 1985, *Mises en oeuvre nationales des politiques communautaires*, in "Rev. Fr. Adm. Publ.", o Pappas S.A. (ed.), 1995, *National Administrative Procedure for the Preparation and Implementation of Community Decisions*, EIPA, Maastricht. Meritano anche menzione gli studi dedicati all'impatto del Mercato Unico e relative normative, ad es.: Schwartz J., Govaere I., Helin F., Bossche P. (eds), 1990, *The 1992 Challenge at National Level: a Community Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Program. Reports and Conference Proceedings 1989*, Nomos, Baden-Baden; Schwartz J., Becker U., Pollak C. (eds), 1990, *The 1992 Challenge at National Level: a Community Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Program. Reports and Conference Proceedings 1991-1993*, Nomos, Baden-Baden. Tra gli altri studi ricordiamo poi: Schwartz J., Becker U., Pollak C. (eds), 1994, *The Implementation of Community Law: Studies in the Legislative and Administrative Policies of the European Community and its Member States* Nomos, Baden-Baden; Magliveras K.D., 1999, *The Adoption of Punitive Measurement by the European Community and the European Union against Recalcitrant Member States: Analysis, Criticism and some Proposals*, Esperia, London; Neergaard U.B., 1998, *Competition and Competencies: the Tensions between European Competition Law and Anti-Competitive Measures by the Member States*, DJOF Publ. Copenhagen; Siedentopf H., Ziller J. (eds.), 1988, *Making European Policies Work: the Implementation of Community Legislation in the Member States*, Sage, London; Knill C., mostra come la corretta implementazione dipende, in larga parte, da come è stata gestita la fase ascendente della negoziazione delle direttive in oggetto. Lenschow A., 1998, *Coping with Europe: the Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy*, in "Journal of European Public Policy", 1998-12 vol.5: n°4, pp.595-614. Da parte sua Rideau - in Rideau J., 1999, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, LGDJ, Paris, 3rd ed. - accanto all'analisi delle fonti del diritto comunitario, delle istituzioni, ruolo degli Stati membri; supremazia e effetto diretto del diritto comunitario; collaborazione tra giurisdizioni nazionali e la giurisdizione comunitaria; responsabilità degli Stati membri per le violazioni del diritto comunitario - attua un'analisi comparata di stampo giuridico sull'adattamento dei quindici Stati membri all'adesione all'Unione e alle Comunità (adeguamento, elaborazione delle politiche nazionali, applicazione del diritto comunitario), tesa principalmente ad analizzare gli strumenti normativi introdotti nel tempo e le successive decisioni dei giudici nazionali circa il rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale. Vi è poi un filone, essenzialmente giuridico, teso ad analizzare i rapporti tra CGE e Corti nazionali. Tra gli studi più interessanti - e che in verità va ben al di là della mera questione della trasposizione ed implementazione del diritto comunitario - ricordiamo Slaughter A-M., Sweet Stone A., Weiler J., 1998, *European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, la cui tesi è che la relazione tra corti nazionali e processo di costituzionalizzazione a livello europeo è legato alle seguenti variabili: *Judicial self-understanding*: "National identity" and *National Political culture*: i.e. la percezione da parte delle corti del peso della cultura politica nazionale e dell'attitudine di fronte al processo di integrazione europea, in quanto le Corti costituzionali tendono a percepirsi come i guardiani della Costituzione e dell'identità nazionale (o parte di essa); *Judicial empowerment*, in quanto alcune corti tendono ad essere più riluttanti ad accettare la disciplina del diritto comunitario; *Judicial Dialogue and Cross Fertilization National and European Political context*: il dialogo non è solo "verticale" tra Corti Nazionali e CGE ma anche "orizzontale" tra corti nazionali; *National and European Political Context*: la percezione del processo di integrazione europea da parte dell'opinione pubblica cambia nel tempo: tali sentimenti tendono ad essere "filtrati" dai giudici nazionali?; *The Deployment of Individual Litigants and National Courts*; *The Role of the Different Branches of Government and the Relative Power Balance between them* (il policy making comunitario ha rafforzato l'Esecutivo, in quanto può adesso legislare insieme agli

Tuttavia, la maggior parte degli studi si limita ad analizzare il complesso intreccio, formale ed informale, che lega gli Stati membri all'Unione. Nella maggior parte di essi viene evidenziata la centralità del coordinamento interministeriale. David Spence¹¹¹ ritiene ad esempio che il coordinamento interministeriale sia l'elemento cruciale affinché un governo possa adeguatamente difendere i propri interessi nei negoziati comunitari: "negotiations [in the Council]... are ultimately about how governments put their point across and defend the 'national' interest in the search of an acceptable compromise, clearly the way in which governments arrive at a definition of national interests is an important part of the process. The ability of public administration to coordinate effectively [...] is crucial." In particolare, Spence pone l'accento sul ruolo dei Ministeri degli Esteri e dei dipartimenti "politiche europee" all'interno degli stessi (le cui cinque funzioni principali sono: ricevere e ridistribuire tutto il materiale in arrivo da Bruxelles; preparazione dei *briefings* per le riunioni dei Consigli; seguire la PESC; attuare un coordinamento orizzontale, seguire le relazioni bilaterali intra-europee¹¹²) e su quello della REPER a Bruxelles (le cui funzioni principali sono: fungere da base per i negoziatori nazionali; coordinare *policies* e procedure con le istituzioni europee; interagire con le altre REPER; mantenere contatti con la stampa e assistere in negoziati in Consiglio ai suoi vari livelli. Anche Hayes-Renshaw e Wallace¹¹³ mettono in luce l'esistenza di diverse priorità all'interno dei Ministeri nazionali e, di conseguenza, l'importanza del coordinamento intra e interministeriale e del ruolo svolto dalla REPER a Bruxelles.

Secondo Vincent Wright¹¹⁴, lo studio comparato del coordinamento delle politiche europee mostra: (a) il ruolo ormai preponderante dei Capi di Governo - con il sostegno dei Ministri degli Esteri e delle Finanze - nelle questioni politiche di maggiore rilevanza e nelle questioni "costituzionali"; (b) il ruolo dei Ministri degli Esteri (o Finanze /Economia) nell'assicurare il legame tra la capitale e Bruxelles; (c) l'esistenza di un adattamento all'interno dei singoli Ministeri; (d) che nonostante un certo grado di emulazione e convergenza, la natura del coordinamento interministeriale varia da Stato a Stato.

Una delle ricerche più complete sui processi domestici in base ai quali i governi giungono alla posizione da difendere a Bruxelles, e più specificatamente dedicata alla questione del

altri legislativi comunitari, bypassando il Parlamento nazionale); *The impact of legal culture* (il ruolo e l'importanza della dottrina); *Judicial Composition and Role of Individuals* (i.e. la biografia dei giudici).

¹¹¹ Spence D., 1995, *The Coordination of European Policy by Member States*, in Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, Londra, pp. 353-372.

¹¹² Per quanto poi questo non sempre risieda nelle mani dei Ministri degli Esteri, come dallo stesso Spence riportato nella tabella XVI.4.1, Spence D., 1995, *The Co-ordination of European Policy by Member States*, in Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, Londra, pp. 366-367.

¹¹³ Hayes-Renshaw F., Wallace H., 1997, *The Council of Ministers*, Macmillan, London. Le autrici si basano tuttavia essenzialmente su dati secondari, in particolare sugli studi empirici compiuti da Christian Lequesne.

¹¹⁴ Wright V., 1996, *The National Coordination of European Policy- Making. Negotiating the Quagmire* in Richardson J.

coordinamento degli esecutivi nazionali sui temi europei, è quella coordinata dallo stesso Vincent Wright con Hussein Kassim e Guy Peters¹¹⁵. Tale studio, in verità, parte dall'esame del coordinamento per poi arrivare a conclusioni che in realtà concernono l'intera organizzazione governativa.

Secondo gli autori, il processo di integrazione europea ha implicato un forte bisogno di coordinamento sulle politiche da parte dei governi. Il coordinamento è infatti ormai una funzione necessaria degli esecutivi degli Stati membri: è necessario a causa delle sempre più estese competenze dell'Unione, dalle crescenti responsabilità legate alla conduzione del Semestre di Presidenza, per la necessità di proteggere gli interessi nazionali. Ciò, tuttavia, non significa che attuare il coordinamento sia facile; al contrario, tanto la natura stessa dei processi decisionali dell'Unione, che variabili di ordine domestico - la rilevanza della questione europea nel dibattito nazionale, il sistema partitico, la posizione del capo del Governo e dei suoi Ministri, la capacità degli amministratori di produrre *set of policy proposals* coerenti, il livello di integrazione e di centralità della Pubblica Amministrazione e le divisioni interne alla burocrazia ecc.- sono tutti fattori che possono rendere difficile l'attuazione del coordinamento. Il modo in cui il coordinamento viene organizzato ha implicazioni importanti sia per le diverse *domestic policies*, che per l'UE nel suo insieme. L'esistenza di più coordinamenti nazionali dalle capacità vincolanti nei confronti dei propri negoziatori indurrebbero questi ultimi a posizioni più rigide che - a loro volta - produrrebbero un processo decisionale europeo più lento e difficoltoso. D'altra parte, lo sviluppo delle strutture di coordinamento ha alterato il preesistente equilibrio istituzionale a livello domestico; in tal senso si può parlare di "convergenza istituzionale". In particolare, le similitudini riguardano:

- i Capi di Governo, il cui ruolo è divenuto, dalla metà degli anni '80, sempre più marcato ed importante e che dispongono ormai di propri supporti tecnici ed istituzionali per le questioni europee;
- i Ministri degli Esteri, che mantengono un ruolo centrale - spesso controllando il coordinamento stesso - anche grazie al fatto che assicurano il legame formale tra la Capitale e la REPER che da essi dipende, anche se vedono il loro ruolo erodersi sempre più anche a causa dello sviluppo delle tecnologie (i.e. fine del monopolio delle informazioni);
- i singoli Ministri - che si sono dovuti dotare di appropriate strutture e processi decisionali;
- i parlamenti nazionali - che mantengono un ruolo formale, ma non sostanziale, nelle

(ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London, p. 154.

questioni europee;

- i Ministri junior per gli affari europei - che benchè siano stati creati in quasi tutti gli esecutivi nazionali non hanno un ruolo centrale nel coordinamento. Laddove essi abbiano rivestito o rivestano un ruolo importante, ciò è dovuto più alle singole personalità in oggetto che al ruolo formale;
- la relazione esecutivo / legislativo: i poteri dei legislativi appaiono essersi erosi a vantaggio degli esecutivi, per quanto i Parlamenti si siano tutti dotati di commissioni e procedure apposite per la gestione delle questioni europee;
- i livelli subnazionali negli Stati federali stanno riuscendo ad inserirsi nel coordinamento a livello nazionale.

Esistono ancora, tuttavia, delle marcate differenze tra Stati membri. Esse sono relative a:

- Ministri degli Esteri, dominanti in alcuni Paesi (es. Portogallo) e non in altri (es. Italia);
- I singoli Ministri per quanto riguarda i loro rispettivi poteri;
- Gli obiettivi del coordinamento: dagli Stati che lo concepiscono come uno strumento per dar vita ad un'unica posizione coerente nazionale (Francia, Regno Unito, Danimarca, Portogallo) in ciascuna questione dibattuta nella CE/UE, a quelli che invece hanno ambizioni più modeste;
- Il ruolo dei Parlamenti nazionali, da periferico (es. Francia) a determinante (es. Danimarca);
- Il meccanismo di coordinamento, le cui funzioni e forme variano notevolmente;
- Il coinvolgimento del livello subnazionale nel coordinamento, assente negli Stati centralizzati (es. Grecia o Portogallo), o coinvolti (es. Italia e Spagna), fino a rivestire un ruolo importante (es. Germania);
- L'articolazione dei livelli ufficiali e politici, da ben interconnessi (Francia, Danimarca, Germania) a frammentati, sicchè l'eventuale costruzione di una posizione coerente può solo avvenire a livello di COREPER.

Se la "convergenza istituzionale" viene spiegata con le pressioni derivanti dalla struttura istituzionale dell'Unione e con processi di *micrimy* e *learning*, il perdurare delle distinzioni nazionali appare invece dipendere da sei caratteristiche proprie delle domestic politics, le prime tre relative ai *values* dello Stato membro, le rimanenti alle sue *istituzioni*:

- *Policy style*, ovvero se vi sia uno stile decisionale impositivo (*impositional*) o consensuale, un approccio delle politiche attivo o reattivo ed una consuetudine allargata o

¹¹⁵ Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press, Oxford.

ristretta alla consultazione;

- *Policy ambitions*, ovvero gli obiettivi del governo nei confronti dell'Unione: a favore del processo di integrazione, neutro o contro di esso, focalizzato verso una particolare politica (policy), o *polity*, o altro;
- *Concezione del coordinamento*, il coordinamento come mero scambio di informazioni o come mezzo per formulare posizioni nazionali da difendere a Bruxelles;
- *Nature of party system*: la natura del sistema partitico influenza la strategia di coordinamento: i sistemi maggioritari permettono un coordinamento attivo (*positive*) - grazie alla maggiore gerarchizzazione dell'esecutivo ed alla disciplina di partito - a differenza dei governi di coalizione, dove i Ministeri sono in mano a partiti diversi;
- *Struttura dell'esecutivo*: nei Paesi caratterizzati da un Capo di Governo debole (es. Italia) o/e da una marcata autonomia dei Ministri (es. Austria o Germania) i Ministri godono di una maggiore indipendenza nell'arena europea;
- *Domestic administrative opportunity structure*: l'esistenza di divisioni verticali piuttosto che orizzontali nella pubblica amministrazione; la frontiera tra la nomina politica o di carriera agli alti gradi amministrativi; l'esistenza di un sistema di Gabinetto; la natura della cultura amministrativa.

Si conferma così la tesi di Harmesen¹¹⁶ il quale, in uno studio comparato tra Francia ed Olanda, sostiene che le pressioni esercitate dall'Unione sui sistemi politici nazionali "are necessarily mediated through the existing institutional structures and values that characterize each national politico-administrative system [...] the responses of member states reflect the pre-existing balance of domestic institutional structures, as well as the broader matrices of values which define the nature of appropriate political forms in the case of each national polity and the outcome is a pattern of national differentiation."¹¹⁷ Lo stesso ragionamento può essere applicato al meccanismo di coordinamento: "national systems for the coordination of European policy are strongly influenced by features of the wider national polity, and institutions may seek to replicate their domestic standing in the EU policy-making structure. [...] The national arrangements for managing EU policy are the outcome of interactions among national actors, institutions, and values, as well as between the latter and pressure from Bruxelles."

Le conclusioni della ricerca di Kassim, Peters e Wright, tuttavia, appaiono solamente in parte

¹¹⁶ Harmesen R., 1999, *The Europeization of National Administration: A Comparative Study of France and the Netherlands*, in "Governance", 12/1, 1999, pp. 81-113.

¹¹⁷ Kassim H. in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press, Oxford, p. 253.

confermate - quando non contraddittorie - con quelle raggiunte da Goetz e Hix¹¹⁸. Ciò non deve sorprendere se, come afferma Goetz, “research on the Europeization of national polities has not yet reached a stage where it is possible to set out a widely accepted ‘standard version’ of executive Europeanization.”¹¹⁹. L’autore suggerisce pertanto la seguente strategia di ricerca, al fine di poter giungere alla formulazione di “more robust casual hypotheses about European integration and executive developments that we possess at the moment”¹²⁰:

- Porre in atto analisi sistemiche degli esecutivi nazionali;
- Focalizzare l’analisi sui *modes* e le *procedural features* che caratterizzano gli esecutivi;
- Comparare l’impatto della variabile “integrazione europea” con altri tipi di variabili che potrebbero contribuire a spiegare i mutamenti occorrenti a livello domestico;
- Investigare i cambiamenti intervenuti nel tempo (*temporality*);
- Studiare i modi in cui sono stati effettuati i cambiamenti, cercando in particolare di comprendere se si tratti un *learning* di tipo verticale (*vertical logic*, i.e. indotto dall’Unione) o piuttosto di tipo orizzontale (*horizontal logic*, i.e. cross-frontaliero).

Circa il ruolo dei *Parlamenti nazionali* nei processi decisionali della CE/UE, la ricerca pioniera è quella di Herman e Van Schendelen¹²¹, coordinata sotto gli auspici dell’ECPR nel 1978. Al tempo, tuttavia, i Parlamenti non avevano alcun ruolo diretto nei processi decisionali della CEE ed esercitavano una sorveglianza minima sulla produzione legislativa della stessa. Infatti, “at least for some decades [...] EC policy was considered to be part of ‘external’ affairs and as such an indisputable prerogative of the ‘executive’ - outside the legitimate claim for parliamentary participation.”¹²² In tal modo, “national parliaments have increasingly lost in overall importance due to the evolution of [the EU] political system”¹²³, lasciando spazio ad un dominio dell’Esecutivo, vero decision-maker delle politiche UE¹²⁴.

Tuttavia, con l’evolversi della Comunità in Unione e della stessa Unione, la situazione ha cominciato a cambiare: si possono così individuare tre fasi nel rapporto tra parlamenti

¹¹⁸ Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London.

¹¹⁹ Goetz K. H., *European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, p. 220.

¹²⁰ Goetz K. H., *European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, p. 225.

¹²¹ Herman V., Van Schendelen R. (eds.), 1979, *The European Parliament and the National Parliaments*, Saxon House, Farnborough.

¹²² Maurer A., Wessels W., 2001, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, p. 429.

¹²³ Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, p. 28.

¹²⁴ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, p. 152.

nazionali e affari europei: *limited or no involvement*: dalle origini a metà degli anni '80; *primi adattamenti* al mutato quadro decisionale della CEE, in seguito all'Atto Unico (1987) - che ha portato ad una maggiore specializzazione, con la creazione di specifiche commissioni per gli affari europei, ad un maggiore flusso di attività, ed a tentativi di includere i parlamentari europei (MPE) nei lavori delle commissioni specializzate. Infine, a partire dal TUE, è iniziata una terza fase in cui il coinvolgimento dei parlamenti nazionali è stato percepito come la risposta al *democratic deficit* dell'Unione¹²⁵. Con l'ampliarsi delle aree coperte dalla legislazione comunitaria, la crescente importanza del diritto comunitario nei confronti del diritto nazionali, i nuovi poteri dell'Unione, l'incremento del bilancio dell'Unione ed i cambiamenti delle sue funzioni, è infatti sorta la necessità di un maggiore scrutinio degli atti legislativi dell'Unione. Necessità che è riconosciuta nei Trattati dell'Unione. Con il Trattato di Maastricht, infatti, "a more parliamentary climate prevailed"¹²⁶: se da una parte non vi è un ruolo riconosciuto per i Parlamenti nazionali nei primi 10 para-costituzionali articoli del Trattato UE¹²⁷ - dall'altra le ultime revisioni dei Trattati hanno considerato l'attività dei Parlamenti nazionali: la *Dichiarazione N. 13* allegata al TUE concerne infatti il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea¹²⁸ e la *Dichiarazione N. 14* le Assise¹²⁹, mentre il Trattato di Amsterdam include un *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali*¹³⁰ nel quale i governi si impegnano a trasmettere ai rispettivi parlamenti nazionali tutti i documenti di consultazione della Commissione (*green papers* e *white papers*), nonché le proposte di atti legislativi della Commissione. L'accesso all'informazione è stato - ad esempio per Hix e Raunio¹³¹ - il vero punto di svolta per i parlamenti nazionali. Secondo Wessels e Maurer¹³², invece, i motivi che hanno portato ad un mutamento dell'attitudine dei parlamenti nazionali sono stati fondamentalmente due: da una parte il mutamento dell'opinione pubblica, da *permissive consensus* a *reluctant acceptance*: con l'aumentare dell'incidenza dell'UE sulla

¹²⁵ Norton P., 1995, *National Parliaments and the European Union*, in "The Journal of Legislative Studies", Special issue, Vol. 1, Autumn 1995, n. 3.

¹²⁶ Laprat G., 1995, *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: an Evolving Idea*, in Laursen, F. and Pappas S. (eds.), 1995, *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, EIPA, p. 1.

¹²⁷ Maurer A., Wessels W., 2001, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, p. 429.

¹²⁸ Dichiarazione N. 13 "Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea", *Unione Europea, raccolta dei Trattati*, (1993), tomo I, vol. I, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo

¹²⁹ Dichiarazione N. 14 "Sulla Conferenza dei parlamenti", *Unione Europea, raccolta dei Trattati*, (1993), tomo I, vol. I, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo

¹³⁰ Protocollo N. 13 "Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea", in Curti Gialdino C. (a cura di), 2000, *Codice costituzionale dell'Unione europea*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli.

¹³¹ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, pp. 160-164.

vita dei cittadini, l'integrazione è divenuta oggetto di dibattito; dall'altra, i parlamenti nazionali si sono accorti che gli esecutivi avevano preso a utilizzare il livello europeo per bypassare il controllo dei parlamenti su materie previamente di loro competenza.

I Parlamenti nazionali hanno dunque cercato, negli ultimi anni, di rispondere alla mutata situazione attuando un maggior scrutinio parlamentare sulle questioni europee¹³³. Ciò ha implicato la necessità di rispondere ad una serie di questioni. Innanzitutto, la *definizione di tale attività di scrutinio*. In particolare, ci si è domandati: *What to scrutinize?*: solo gli atti legislativi o anche altri documenti, quali i Libri Bianchi, le raccomandazioni, i documenti relativi al II e III Pilastro? *Who to scrutinize?*: solo l'operato dei rispettivi governi o anche quello delle istituzioni europee? *When to Scrutinize?*: a che punto del processo decisionale? Devono essere esaminate solo le proposte di legislazione da parte della Commissione o anche i documenti risultanti dalle diverse letture delle istituzioni europee? *What degree of scrutiny?*: quale deve essere l'effetto giuridico dello scrutinio parlamentare? Vincolante come nel caso della ratifica di modifiche o di nuovi Trattati oppure no?¹³⁴ *How to scrutiny?* ovvero *come* attuare lo scrutinio? Negli anni, tutti i Parlamenti nazionali hanno dato vita a Commissioni specializzate dedicate agli Affari Europei¹³⁵. Tuttavia, questo ha sollevato una serie di problemi; ad esempio: quale deve essere la relazione con le altre Commissioni? debbono essere consultate nelle rispettive sfere di competenza? Un altro problema riguarda l'effettiva capacità dei Parlamenti nazionali di attuare lo scrutinio. Vi sono infatti limitazioni di vario tipo in tal senso. Innanzitutto limiti di carattere istituzionale, poichè solo in casi limitati (es. Danimarca) l'opinione del Parlamento ha carattere vincolante. Secondo, la tendenza da parte dei Parlamenti stessi di attribuire la preminenza all'esecutivo nelle questioni internazionali è stata a lungo estesa agli affari europei: fino alla metà degli anni '90, infatti, questi venivano percepiti dai Parlamenti nazionali come affari esteri e non domestici¹³⁶. Terzo, spesso gli organi legislativi hanno delegato una parte delle loro "competenze europee" all'esecutivo, ad esempio, la trasposizione del diritto comunitario. Del resto, da una parte i regolamenti sono *self-executing*, dall'altra le direttive sono ormai talmente tecniche e dettagliate da rendere ogni intervento parlamentare quasi accessorio. Infine, il policy process europeo limita la possibilità

¹³² Cfr. Maurer A., Wessels W., 2001, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.

¹³³ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, p. 152.

¹³⁴ Laprat G., 1995, *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: an Evolving Idea*, in Laursen F. and Pappas S. (eds.), 1995, *The Changing role of Parliaments in the European Union*, EIPA, pp. 4-9.

¹³⁵ Cfr. Maurer A., Wessels W., (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.

di influenza dei parlamenti nazionali: ad esempio, il voto alla maggioranza qualificata permette l'*outvoting* di un governo che sostenga ad oltranza le posizioni del proprio parlamento in contrasto con gli altri Stati membri. Infine, la trasmissione dei documenti CE/UE da parte degli esecutivi è spesso rallentata e limitata alla prima proposta di un atto, così come presentata dalla Commissione, sicché vi sono Parlamenti che continuano a lavorare su un testo ormai superato nell'iter decisionale europeo.¹³⁷

Il secondo problema riguarda l'*adattamento* dei Parlamenti al processo di integrazione europea. Norton¹³⁸ ha coordinato una ricerca comparata per studiare - in 10 Stati membri - gli adattamenti intervenuti nei parlamenti nazionali in risposta al processo di integrazione europea (in particolare all'Atto Unico ed al TUE). Possiamo così individuare un trend generale, anche se tuttora vi sono rilevanti differenze tra Stati membri. Tali difformità nelle capacità di adattamento appaiono legate a cinque fattori: la *Costituzione* ed in essa le disposizioni relative all'Unione; le norme e le pratiche parlamentari (*procedure*): in particolare l'organizzazione, il funzionamento ed i poteri delle commissioni specializzate in affari europei; il *workload* dei parlamenti, che possono rendere più difficile in alcuni Paesi la gestione degli affari europei; le *divisioni ideologiche* sul processo di integrazione europea, che inducono alcuni parlamenti a considerare il livello sovranazionale come più appropriato per la formulazione, il dibattito e la messa in atto (*enactment*) del diritto comunitario; la *cultura politica*: l'integrazione europea è questione di divisione all'interno dei partiti o tra i partiti o, al contrario, può costituire uno *shared value*, e dunque una "non issue"?

Lo studio più recente e forse più completo, per la rigorosità della griglia di ricerca e per la completezza dei casi trattati (i Parlamenti di tutti gli Stati membri) è quello già citato e coordinato da Wessels e Maurer¹³⁹. L'obiettivo del gruppo di ricerca era capire "how national parliaments (re)-act in and adapt to a dynamic institutional and procedural set-up"¹⁴⁰. Per quanto con percorsi e risultati diversi da caso a caso, i risultati hanno mostrato un lento ma considerevole adattamento istituzionale e di *legal constitutionalisation*, ma un impatto modesto per quanto riguarda i reali *patterns* di partecipazione: "the role of the national

¹³⁶ Laprat G., 1995, *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: an Evolving Idea*, in Laursen F. and Pappas S. (eds.), 1995, *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, EIPA, p. 14.

¹³⁷ Laprat G., 1995, *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: an Evolving Idea*, in Laursen F. and Pappas S. (eds.), 1995, *The Changing role of Parliaments in the European Union*, EIPA, pp. 15-16.

¹³⁸ Norton P., 1995, *National Parliaments and the European Union*, in "The Journal of Legislative Studies", Special issue, Vol. 1, Autumn 1995, n. 3; Cfr. in particolare Norton P., 1995, *Introduction: Adapting to European Integration*, pp. 1-11 e *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*, pp. 177-193. Cfr. anche Norton P., 1996, *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London.

¹³⁹ Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.

¹⁴⁰ Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden p. 17.

parliaments in the decision-making process lies in 'one-level'-scrutiny and advice within the model framework of government-legislature relationship. National parliaments exercise these roles according to the constitutional and political context of the country."¹⁴¹. In altre parole, se sembrerebbe confermata l'ipotesi di Hix e Raunio di un progressivo riaffermarsi dell'azione dei Parlamenti¹⁴², essa appare esserlo solo per quanto riguarda l'aspetto formale dell'attività di scrutinio parlamentare, non l'effettivo esercizio di un'influenza nei processi decisionali dell'Unione (attraverso la pressione sul governo).

Secondo Maurer e Wessels¹⁴³, l'adattamento ha riguardato innanzitutto la creazione e/o trasformazione delle Commissioni specializzate in affari europei, le cui maggiori evoluzioni hanno riguardato in particolare tre punti: una maggiore specializzazione dei parlamentari; una più intensa attività delle commissioni; una maggiore segmentazione e frammentazione degli organi e gruppi parlamentari. Il secondo elemento di analisi ha riguardato invece il grado di effettivo scrutinio parlamentare: da semplice informazione *ex-post*, a procedure vincolanti (*mandatory procedures*).

Il terzo punto è la documentazione a disposizione dei parlamenti: quanto inviato dai governi appare ad esempio ancora insoddisfacente, in particolare relativamente al II e III Pilastro. I tempi di invio risultano inoltre ancora molto lenti. I governi per i quali l'opinione del parlamento è vincolante (Danimarca, Olanda, Germania e Finlandia) sono invece obbligati ad trasmettere la documentazione necessaria in tempi più brevi che negli altri Paesi.

Quarta questione, il tipo di attività delle commissione specializzate. Ovvero, se siano delegate a portare a termine l'esame degli atti loro sottoposti, o piuttosto, se abbiano competenze "orizzontali", dovendo così distribuire il materiale alle altre commissioni. In questo secondo caso i tempi di esame saranno necessariamente più lunghi.

Quinto, la percezione del proprio compito da parte della Commissione specializzata: se ritenga di dover impartire precise istruzioni di voto al proprio governo, se ritenga di dover avere un atteggiamento aperto e costruttivo nei confronti del governo o, infine, se veda il proprio ruolo come di supporto dell'opera del proprio governo. Ovviamente in questo caso molto dipende dal fatto che il Parlamento abbia o meno la possibilità, come nel caso danese, di vincolare il proprio governo rispetto alle posizioni da esso adottate. In altri casi - ad

¹⁴¹ Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden p. 19.

¹⁴² Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers learn to fight back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, pp. 160-163. Cfr. in particolare il Grafico I a pag. 161.

¹⁴³ Cfr. Maurer A., Wessels W., 2001, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, pp. 425-475.

esempio in Francia, Spagna o Regno Unito - i parlamenti esprimono un'opinione precisa, ma spetta poi al governo decidere se sostenerla integrandola nella propria posizione, o meno¹⁴⁴.

1.3.4 - Gli studi del caso dedicate all'analisi dell'intero processo decisionale in uno Stato membro

Infine, ci occuperemo delle monografie dedicate ad uno Stato membro, visto nella sua relazione con l'Unione.

La serie "*X and EC Membership Evaluated*", uscita all'inizio degli anni '90, in seguito all'Atto Unico ed alla messa in atto del Mercato Interno - analizza 11 degli allora 12 Stati membri¹⁴⁵, cercando di valutare costi e benefici dell'adesione alle Comunità. Per ciascun Paese sono state analizzate una serie di politiche: politiche economiche (Mercato Interno, concorrenza, industria, tecnologia, trasporti e comunicazioni, energia, agricoltura, ambiente, tassazione, politiche regionali, commercio esterno), relazioni internazionali (cooperazione nella politica estera, sicurezza, cooperazione allo sviluppo), politiche sociali dell'educazione e culturali (impiego,

¹⁴⁴ Tra gli altri contributi al dibattito interessanti, ricordiamo ad esempio il lavoro di Torjöm Bergman, secondo il quale l'influenza dei Parlamenti nazionali negli Affari Europei dipende da almeno cinque variabili - opinione pubblica, cultura politica nazionale, costituzione dello Stato, regole relative alla relazione Esecutivo-Legislativo, evidenza di un'azione strategica. Cfr. Bergman T., 1997, *National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variations and competing explanations*, in "Journal of European Public Policy", 4:3 September 1997, pp. 373-387. In una precedente opera, Wessels e Katz (Cfr. Kats R.S. & Wessels B. (eds.), 1999, *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration*, Oxford University Press, Oxford) avevano discusso della legittimità del Parlamento europeo, con particolare riferimento al rapporto con i Parlamenti nazionali. Tra gli altri, citiamo infine, Smith E., 1996, *National parliaments as cornerstones of European integration*, Kluwer Law International, The Hague. Brevemente, possiamo poi ricordare che vi sono ricerche che guardano alla relazione tra Stati membri ed Unione in relazione ad una determinata politica. Ad esempio Eliassen (Cfr. Eliassen K. (ed.), 1998, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE, London) discute quali le strategie di sicurezza nazionali di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, viste nella prospettiva della PESC, mentre il volume edito da Edwards e Pijper (cfr. Edwards G., Pijpers A. (eds.), 1997, *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Pinter, London) discute il ruolo e le strategie degli attori nazionali in relazione alla CIG 1996. In particolare, ciò viene fatto prendendo in considerazione lo stato nel contesto delle sue relazioni bilaterali e multilaterali: ad esempio ad esempio Sukala e Wessels discutono del futuro del tandem franco-tedesco, mentre Takaloyannis analizza il sud d'Europa, sostenendo che nonostante la differenza iniziale di interessi sempre più Francia, Italia, Spagna, Grecia e Portogallo tenderanno a lavorare insieme sulle questioni mediterranee. Tra le altre opere dedicate alle Conferenze Intergovernative ricordiamo: Westlake M., 1995, *The European Parliament, the national parliaments and the 1996 IGC Conference*, in "The Political Quarterly", N. 1/1995; Goetz K., 1996, *Integration policy in a European State: Germany and the intergovernmental conference of the European Union*, in "Journal of European Public Policy", 1996-03, vol.3:n°1, p.23-44; Sutton M., 1993, *France and the Maastricht design*, in "World Today", N. 49 (1), Janv. 1993, p. 4-8. Menon A., 1996, *France and the IGC of 1996*, in "Journal of European Public Policy" - sottolinea infine la volontà della Francia di avere un ruolo di leadership in Europa, ma al tempo stesso il desiderio di preservare l'autonomia e gli interessi nazionali. Altri autori, analizzano invece il ruolo dei gruppi di pressione; ricordiamo in particolare qui due studi dell'inizio degli anni '90: Sidjanski D., Ayberk U. (eds.), 1990, *L'Europe du Sud dans la Communauté Européenne. Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire*, P.U.F., Paris e Van Schendelen R., 1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth, Aldershot.

¹⁴⁵ Escluso il Lussemburgo. Schweitzer C. C., Karsten D. (eds.), 1990, *Federal Republic of Germany and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Keatinge P. (ed.), 1990, *Ireland and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Bulmer S., George S., Scott A. (eds.), 1992, *The United Kingdom and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Lyck L. (ed.), 1992, *Denmark and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; van Meerhaeghe M.A.G. (ed.), 1992, *Belgium and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Almarcha Barbado A. (eds.), 1993, *Spain and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Walters M., Coffey P. (eds.), 1990, *The Netherlands and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Francioni F. (ed.), 1992, *Italy and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Dreyfus F.-G., Kokiushko-Morizet, J. (eds.), 1993, *France and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London; José Da Silva Lopes (ed.), 1993, *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London;

movimento dei lavoratori, relazioni industriali, sicurezza sociale e salute, parità di trattamento tra uomo e donna, protezione dei consumatori, educazione e formazione, identità europea e politiche culturali, media). In ciascun volume, vi è poi una parte dedicata al sistema politico e legale (rapporto legislativo - esecutivo, sistema elettorale, partiti politici, governi locali e regionali, processi decisionali, sistema legale nazionale, procedure giudiziarie, mantenimento dell'ordine pubblico, protezione dei diritti fondamentali, organizzazione dello Stato). Si tratta di una serie di ricerche interessanti dal punto di vista analitico, ma da un lato sono ricerche ormai datate (all'epoca non esisteva neanche il Trattato di Maastricht), dall'altra soffrono dell'assenza di un'analisi comparativa conclusiva.

"X in the European Union" era nata per essere una serie, poi non decollata. *France in the European Union*¹⁴⁶ tratta della contributo francese al processo di integrazione europea negli anni, degli adattamenti intervenuti nelle istituzioni nazionali, del ruolo e degli orientamenti dei partiti e dell'opinione pubblica, oltre che di una serie di politiche settoriali (PESC, PAC, politiche economiche e sociali, politiche territoriali, libertà di movimento). L'obiettivo del testo è rispondere a tre domande: quale è stato il contributo dei *policy-makers* francesi al processo di integrazione europea; quali sono stati i metodi adottati; qual è stato l'impatto del processo di integrazione sulla politica (*politics*), le politiche (*policies*) ed il *policy-making* in Francia. Le conclusioni degli autori sono che il processo di integrazione non solo ha reso più complesso il *policy-making* francese, ma ha anche portato ad un ri-bilanciamento del potere politico all'interno dello Stato. In particolare sarebbe l'esecutivo - ed all'interno di esso il Ministro delle Finanze e la Banca di Francia - ad aver guadagnato, a scapito del Parlamento e dei partiti politici. Anche nuovi attori, quali i prefetti regionali, hanno potuto assumere nuovi ruoli, così come le Corti ed alcuni gruppi di pressione (ambientalisti). L'adattamento istituzionale domestico ha avuto dunque luogo tanto al *top tier of government* - dove il processo di integrazione ha indotto un rafforzamento del Presidenzialismo - che al livello di Ministeri e delle Corti. Al contrario, il Parlamento si è dimostrato particolarmente lento ad adattarsi al processo di integrazione. Per quanto riguarda il coordinamento, anche se la Francia sembra essere uno dei Paesi più efficienti in materia, sta ultimamente diventando sempre più difficile per il SGCI seguire e coordinare in modo effettivo tutte le *policies* in cui vi sia un aspetto europeo. L'intervento presidenziale appare poi indebolire il coordinamento - fatti salvi i periodi di coabitazione - mentre è il *Conseil d'Etat* ad essere diventato il partner più efficace del SGCI per quanto riguarda l'implementazione. Infine, sostengono gli autori, non è più possibile in Francia attuare una distinzione netta tra i due livelli di *governance*,

europeo e nazionale. Anche perché in molti casi l'UE viene usata come pretesto per perseguire politiche necessarie ma difficilmente "vendibili" all'elettorato¹⁴⁷.

La Francia è del resto uno degli studi del caso maggiormente analizzati. L'opera più esauriente e rigorosa sulle relazioni tra i processi decisionali europei e quelli domestici francesi è certamente quella di Christian Lequesne¹⁴⁸, originariamente scritta come dissertazione per il *Doctorat* all'*Institut d'Études Politiques* di Parigi¹⁴⁹. Secondo Lequesne, tre possono essere gli approcci empirici per studiare le relazioni tra Stati membri e Comunità: (a) studiare i principali attori che, all'interno di uno Stato, sono regolarmente implicati nelle attività relative alle Comunità; (b) isolare una funzione specifica del sistema politico-amministrativo comune ad alcuni / tutti gli Stati membri per sottometerla ad un'analisi comparata; (c) selezionare uno o più Stati membri e studiare in essi l'apporto degli attori tanto governativi che non. Lo studio presentato da Lequesne segue la prima strategia di ricerca descritta, analizzando (per il periodo maggio 1981 - maggio 1991) il comportamento ed il funzionamento degli organi che compongono l'apparato politico-amministrativo centrale francese nei confronti delle Comunità. In particolare, Lequesne studia l'evoluzione sia delle strutture che delle funzioni attuate da: i ministeri settoriali in relazione alla gestione delle politiche comunitarie; il Ministero degli Esteri; l'organo di coordinamento (SGCI); il ruolo del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro sulle questioni europee; la REPER, l'Assemblea Nazionale ed il Senato. Circa le due fasi delle politiche comunitarie - la fase di formulazione e la messa in atto - Lequesne sceglie di concentrarsi unicamente sulla prima. Le conclusioni dello studio sono quadruplici: (a) conformemente a quanto già affermato da Hellen Wallace¹⁵⁰, i metodi scelti da ciascuno Stato membro per gestire le politiche comunitarie sono legati alla specificità del contesto nazionale; (b) si conferma la necessità di creare un organo di coordinamento interdipartimentale; (c) vi è una tendenza all'incremento dell'interazione tra istituzioni pubbliche ed attori privati (ad es. per la messa in atto del Mercato Interno); (d) le politiche europee vengono trattate in modo differenziato e separato dalla politica estera. Quest'ultimo elemento è sottolineato nel caso francese dalla dualità Presidente - Primo Ministro nella risoluzione dei conflitti interministeriali.

¹⁴⁶ Guyomarch A., Machin H., Ritchie E., 1998, *France in the European Union*, Macmillan Press, London.

¹⁴⁷ Guyomarch A., Machin H., Ritchie E., 1998, *France in the European Union*, Macmillan Press, London, pp. 240-247.

¹⁴⁸ Lequesne C., 1993, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, Paris.

¹⁴⁹ Lequesne C., 1992, *L'appareil politico-amministratif central de la France et la communauté européenne: mai 1981 - mai 1991*, Institut d'Études Politiques, Paris.

¹⁵⁰ Wallace H., 1985, *Negotiations and Coalition Formation in the European Community* in "Government and Opposition", 20 (4), fall 1985, pp. 453-472.

Lo stesso Lequesne ha inoltre contribuito con numerosi articoli in materia ad altri libri e riviste a questo filone di studi. Ad esempio, nella II parte (*L'administration centrale française et l'Union Européenne*)¹⁵¹ del libro scritto con Doutriaux, gli autori spiegano come viene elaborata la politica europea francese e quindi negoziata nelle istituzioni comunitarie. Da parte sua, Clamen¹⁵² spiega invece come viene elaborata la politica europea francese e quindi negoziata nelle istituzioni comunitarie, vista però dalla prospettiva delle strategie da adottare per "influenzare Bruxelles".

Molti altri autori hanno comunque analizzato la questione del rapporto tra la Francia e l'Unione, sia da un punto di vista generale¹⁵³, che studiando particolari aspetti del processo di integrazione: ad esempio il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno¹⁵⁴, il processo di europeizzazione¹⁵⁵ o il rapporto con gli altri Stati membri - in particolare con la Germania - nel quadro del processo di integrazione europea¹⁵⁶.

¹⁵¹ Doutriaux Y., Lequesne C., 1998, *Les Institutions de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris, 2nd ed.

¹⁵² Clamen M., 1996, *Bruxelles au jour le jour. Petit guide des négociations communautaire*, La Documentation Française, Paris.

¹⁵³ Cfr. ad es. AA.VV., 1993, *France and the European Community*, in "French Politics and Society" 11 (1), Winter 93, p. 1-103; Bjol E., 1966, *La France devant l'Europ : la politique européenne de la 4e République*, Munksgaard, Copenhagen; Dreyfus F., 1994, *Les entreprises publiques françaises face au défi européen*, "Revue internationale des sciences administratives" 60 (3), sept. 94, p. 421-439; Flynn G., 1995, *Remaking the Hexagon: the new France in the new Europe*, Boulder, Westview; Gerbet P., 1995, *La France et l'intégration européenne: essai d'historiographie*, Lang, Berne; Hoffmann S., 1990, *La France dans le nouvel ordre européen*, in "Politique étrangère" 55 (3), aut. 90 : p. 503-512; Juppé A., 1994, *La politique européenne de la France*, in "Studia diplomatica" 47 (3), 1994, pp. 3-14; Krause J., 1993, *La France face à la construction européenne*, in "Contemporary French Civilization" 17 (1), hiv.-print. 93, pp. 1-17; *La France au coeur de l'Europe 1992*, Lettre de Matignon. Suppl., 374 Service d'information du Gouvernement, SID, Paris; Moreau Defarges P., 1996, *La France, province de l'Union européenne?* "Politique étrangère" (1996, printemps) 61e année: n°1, pp.37-48; Picod F., 2001, *La France dans la construction européenne*, "Annuaire Français de Relations Internationales", 2001, vol.2, pp.467-505; Prate A., 1995, *La France en Europe*, Economica, Paris; Schwok R., 1999, *La France et l'intégration européenne: évaluation d'un "paradigme identitariste"*, in "French Politics and Society", Winter 1999, vol.17: n°1, pp.56-69; Tiersky R., 1992, *France in the new Europe*, "Foreign Affairs" (New York, N.Y.), pp. 131-146; Tiersky R., 1994, *France in the new Europe: Changing yet Steadfast*, Wadsworth, Belmont, CA.; Yost D. S., 1990, *La France dans la nouvelle Europe*, in "Politique étrangère" 55 (4), hiv. 90, p. 887-901.

¹⁵⁴ Cfr. ad esempio Jean-Luc Sauron (2e éd. 2000) *L'application du droit de l'Union européenne en France*, La Documentation française, Paris; Montagut G., Courivaud H., 1997, *L'insertion du droit de la concurrence dans l'ordre juridique des États membres de l'Union européenne: l'exemple d'une évolution contrasté: la France et l'Espagne*, "Revue internationale de droit économique", 1997, tome11:n°1, pp.53-82.

¹⁵⁵ Ad esempio, Gueldry M., 2001, *France and European integration: towards a transnational polity?*, Westport, Conn.; Drake H., Milner S., 1999, *Change and resistance to change: the political management of Europeanization in France*, "Modern & Contemporary France" (1999-05) vol.7 :n°2, pp.165-178; Ladrech R., 1994, *Europeanization of domestic politics and institutions : the case of France*, in "Journal of Common Market Studies" 32 (1), mars 1994 : pp. 69-88; Harmsen R., 1999, *The Europeanization of National Administrations: a comparative study of France and the Netherlands*, in "Governance" (Oxford) (1999-01) vol.12:n°1, pp.81-113

¹⁵⁶ AA.VV., 1999, *The Franco-German Relationship in the European Union*, "West European Politics" (1999-01) vol.22: n°1, pp.15-67; Aglietta M., Le Cacheux J., *La France et l'Italie face à leur destin européen*, in "Revue de l'OCSE"; Baun M.J., 1995, *The Maastricht Treaty as high politics: Germany, France and European Integration*, "Political Science Quarterly", Winter 1995/1996, vol.110: n°4, pp.605-624; Douglas W. (ed.), *The Franco-German relationship in the European Union*, Routledge, London; Hendriks G., Morgan A., 2001, *The Franco-German axis in European integration*, Edward Elgar Cheltenham; Kocs S. A., 1995, *Autonomy or power?: the Franco-German relationship and Europe's strategic choices. 1955-1995*, Praeger, Westport, Conn.; Mazzucelli C., 1996, *France and Germany at Maastricht: politics and negotiations to create the European Union*, Ann Arbor, U-Mich Ph.D. dissertation; Pedersen T., 1999, *Germany, France and the integration of Europe: a realist interpretation*, Pinter, London; Staal E. R., Calleo D. P., 1999, *Europe's Franco-German engine*, Brookings Books, Washington, D.C.; Zieburra G., 1996, *Between appearance and reality : Franco-German relations and the crisis of European Union*, "Debatte", 1996, vol.4: n°2, pp.10-20

I.4 - La costruzione della ricerca: l'utilità del metodo comparato

La *metodologia di ricerca* utilizzata in questo lavoro è quella della politica comparata, un approccio di indagine nato nei secoli passati¹⁵⁷, ma elaborato come scienza in tempi più vicini da autori quali Laswell¹⁵⁸, Eisenstad¹⁵⁹, Almond¹⁶⁰, Kaplan¹⁶¹, Lijphart¹⁶², oltre che da studiosi italiani quali Sartori¹⁶³ e Morlino¹⁶⁴.

¹⁵⁷ Nel pensiero occidentale vi è una lunghissima tradizione di comparazione implicita, a cominciare dalla classificazione dei regimi politici di Aristotele. Sarà tuttavia Montesquieu (*Lettres Persanes*, 1721) a cominciare a riflettere sul *metodo comparato*, mentre Tocqueville (*La Democrazia in America*, 1835) mostrerà l'importanza dell'osservazione di ciò che accade in altri Paesi. In termini di consapevolezza metodologica è tuttavia con Cartesio e la sua scuola di logica che si fa un vero passo in avanti: la comparazione è vista come un confronto tra un "più" e un "meno", tra "migliore" e "peggiore", confronto in cui elementi normativi di giudizio giocano un ruolo rilevante. Per John Locke la comparazione è "fondamento e origine di tutte le matematiche e di ogni dimostrazione e certezza". La comparazione comincia pertanto a presentarsi come procedura di controllo: quando parla di "comparare le idee, l'una con l'altra in rapporto all'estensione, ai gradi, al tempo e al luogo delle circostanze", esplicita i vari aspetti della comparazione, in un discorso molto più articolato di quello di Cartesio. Per Friedrich Hegel, oltre ad essere un confronto tra un "più" e un "meno" (secondo la tradizione cartesiana), la comparazione è un passaggio dall'eguaglianza all'ineguaglianza, dalla somiglianza alla differenza e viceversa, in linea con quel procedimento tesi-antitesi che sta alla base di tutta la sua filosofia). Con Auguste Comte troviamo, per la prima volta, la comparazione esplicitamente intesa come controllo: "momento di controllo empirico di un'influenza". La comparazione è vista sia come "confronto degli stati coesistenti nelle varie parti della terra" (cioè comparazione in senso spaziale, sincronica), sia come "confronto storico di stati conoscitivi della stessa società" (cioè comparazione in senso temporale, diacronica). Max Weber, pur non parlandone in maniera esplicita nei suoi scritti metodologici, fa ricorso alla comparazione per un vasto numero di processi della vita quotidiana, omogenei sotto vari aspetti, ma differenti nel punto decisivo, cioè nel motivo o nell'occasione su cui indaga. Con Weber comincia a svilupparsi il discorso relativo alle procedure della comparazione. Il contributo maggiore, sotto questo aspetto, viene poi dai "canoni" di John Stuart Mill. Fra i cinque canoni che compaiono nel "Sistema di Logica" di John Stuart Mill (1843 e 1957) il *canone delle "variazioni concomitanti"*, è considerato uno dei fondamenti della statistica. Il canone delle variazioni concomitanti, poi ripreso in considerazione da Durkheim nelle sue ricerche, analizza e considera le variazioni quantitative delle variabili operative. Il *metodo della concordanza* afferma invece che "se due o più casi del fenomeno investigato hanno soltanto una circostanza in comune, la circostanza in cui coincidono tutti i casi è la causa o l'effetto del fenomeno dato". Il *metodo della differenza* afferma che "se un caso in cui il fenomeno investigato si verifica e un caso in cui lo stesso fenomeno non si verifica hanno tutte le circostanze in comune salvo una, e quell'una si verifica solo nel primo caso, la circostanza in cui solamente differiscono i due casi è l'effetto o la causa, o una parte indispensabile dell'effetto o della causa, del fenomeno". Questo canone è complementare al precedente, ed il metodo delle variazioni concomitanti ne è, in pratica, solo una versione più sofisticata.

¹⁵⁸ Lasswell H.D., 1968, *The Future of the Comparative Method*, in "Comparative Politics", N. I, pp. 3-18. Lasswell equipara il metodo scientifico a quello comparato, in quanto per questo studioso il metodo scientifico è, di fatto, inevitabilmente comparato. Egli afferma infatti che "è superflua la comparazione a sé stante".

¹⁵⁹ Eisenstad S.N., 1968, *Comparative Study in International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York, MacMillan; Eisenstadt sostiene che la comparazione non è metodo a sé stante, ma piuttosto "una particolare attenzione agli aspetti macrodimensionali, interdimensionali, e istituzionali, della società e dell'analisi sociale". Il fuoco si sposta quindi da un'analisi del metodo ad un'analisi dei contenuti. Quando intendiamo occuparci di certi problemi a livello di macro politica, a livello di istituzioni, possiamo farlo solo usando la comparazione: comparare è praticamente obbligatorio se ci occupiamo di tali temi.

¹⁶⁰ Almond G., 1970, *Political Theory and Political Science*, now in *Political Developments: Essays in Heuristic Theory*. Per Almond, allievo di Lasswell, la comparazione, come metodo scientifico, è l'elemento centrale della scienza politica: "Non è scienza politica se non è comparata", e ciò sia come metodo di controllo, sia come metodo di analisi.

¹⁶¹ Kaplan A., 1973, *The Conduct of Inquiry. Methodology for Behavioural Science*, Aylesbury, Bucks, International Textbook Company. Kaplan, considerato uno degli esponenti dell'ortodossia metodologica, sosteneva che dare una spiegazione esaustiva di un fenomeno equivale a formulare una previsione. È facile comprendere il nesso che lega spiegazione, previsione e legge: le previsioni sono leggi in quanto spiegazioni di fenomeni passati che ci aspettiamo si ripetano in futuro.

¹⁶² Lijphart H., 1975, *The Comparable Cases Strategy in Comparative Research*, in *Comparative Political Studies*, VIII, pp. 158 - 177; Lijphart H., 1971, *Comparative Politics and the Comparative Method*, in *American Political Science Review*, LXV, pp. 682 - 693. Per Lijphart la comparazione deve essere vista come "metodo di controllo delle relazioni empiriche ipotizzate tra variabili, nel quale i casi sono scelti in modo tale da massimizzare la varianza delle variabili indipendenti e da minimizzare quella delle variabili di controllo" (1975).

¹⁶³ Sartori G., 1971, *La politica comparata: premesse e problemi*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", N. I, pp. 7-66; Sartori G., 1990, *Comparazione e Metodo Comparato* in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.3, anno XX, Dic. 1990, pp. 397-416. Per Giovanni Sartori (1971): "la comparazione è un metodo di controllo delle nostre generalizzazioni, previsioni o leggi tipo "se...allora". Non è un metodo di controllo forte: ci sono altri metodi - a cominciare da quello statistico - che sono

Per lungo tempo, la politica comparata è rimasta ai margini degli studi europei, in cui prevalevano approcci metodologici propri delle relazioni internazionali. Numerosi sono stati gli studiosi che hanno avocato la specificità istituzionale dell'Unione per affermare la necessità di un approccio metodologico *ad hoc*. Ad esempio, secondo John Peterson "the Union cannot be compared to anything but itself"¹⁶⁵. Come spiega Moravcsik, gli studi europei hanno teso a costituire una disciplina sui generis: "the study of European Integration has long remained the preserve of "grand" or "classical" theories of integration, which seek to explain the EC with reference either to a single overarching factor or to an ideal type constructed from an amalgam of loosely related variables. As a result "EC studies" has evolved as a discipline with its own *sui generis* terminology, theories, and empirical generalizations, developing over the past quarter-century in isolation from remarkable developments in the general theory of international and comparative political economy"¹⁶⁶.

Del resto, finché l'attenzione degli studiosi era focalizzata sugli *obbiettivi* del processo di integrazione, gli strumenti della politica comparata non risultavano particolarmente utili. Già diverso il discorso qualora si discutesse del *metodo* di integrazione, poiché ciò implica analizzare anche l'arena domestica ed i suoi attori. Quando poi si studiano le istituzioni nazionali in relazione al processo di integrazione, la metodologia comparata si rivela particolarmente utile. Autori quali Alberta Sbragia sostenevano già da tempo l'utilità del metodo comparato - "for scholars, the application of comparative frameworks in analysing the Community can illuminate the process outside the Community as well as inside.... Hence, the study of the Community could both be incorporated into and contribute to the study of comparative politics, rather than being isolated from the general conceptual and theoretical concerns of political scientists interested in comparing political systems."¹⁶⁷ È stato tuttavia un gruppo di giovani studiosi, in anni recenti, a sostenerne appassionatamente l'utilità. Secondo Simon Hix, infatti, nonostante la peculiarità istituzionale della Comunità, l'approccio

più forti; tuttavia il metodo statistico può trovare in Scienza politica degli effettivi limiti di applicazione. Così Sartori, compiendo una sintesi, mostra come la comparazione sia un "metodo scientifico di controllo". Si tratta di una definizione che si colloca in un contesto culturale e scientifico che è quello proprio degli anni sessanta; nel 1990 (397) scriverà che "con l'andare degli anni, della funzione di controllo della comparazione si parla sempre meno" mentre, tutto sommato, il controllo è importante.

¹⁶⁴ Morlino L., 1990, *Problemi e Scelte nella Comparazione, Introduzione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XX, N. 3, Dic. 1990, pp. 381 - 395. Per Morlino, la politica comparata è un metodo di controllo delle relazioni empiriche ipotizzate tra variabili diverse in casi diversi, di solito differenti casi nazionali. Questa definizione non nega l'importanza della comparazione nel contesto della scoperta, anche se "la possibilità di controllare l'ipotesi formulata è ciò che più caratterizza la comparazione" (Morlino L., 1990, *Problemi e Scelte nella Comparazione, Introduzione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XX, N. 3, Dic. 1990, p. 382).

¹⁶⁵ Peterson J., 1994, *Understanding decision-making in the European Union: towards a framework for analysis*, Paper presented at the IX International Conference of Europeanists, Chicago, 30.3 - 2.4/1994, p. 2.

¹⁶⁶ Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY, p. 19.

¹⁶⁷ Sbragia A. (ed.), 1992, *Euro-politics: Institutions and Policy-making in the "New" European Community*, Brooking Institutions, Washington, pp. 267 - 268.

metodologico più adatto per lo studio delle Comunità è quello della politica comparata: "The EC is not inherently different to the practice of government in any democratic system. As in all modern polities, the EC 'politics' is dominated by questions of representation and participation, the distribution and allocation of resources, and political and administrative efficiency. To study the connection between political 'input' and 'outputs' on these issues, one would naturally use the discourse of 'comparative politics' - the sub-field of science concerned with the study of the 'internal' politics of 'political systems'. Since its birth in the 1950s, however, the EC has mainly been studied as an example of the supranational integration of, or intergovernmental cooperation between, (previously sovereign nation-states. It was thus appropriate that the traditional analysis of the EC used the discourse of International relations (IR). However, now that the EC is more than an 'international organization', theories of international politics are of limited use for the study of 'internal' politics of the Community. [...]"¹⁶⁸. Il presente lavoro condivide questo approccio, ritenendo che l'analisi delle relazioni tra istituzioni nazionali e Unione Europea possa essere meglio compresa con gli strumenti della politica comparata. Del resto, poiché il nostro studio effettua un'analisi comparata tra due Stati membri dell'Unione - e all'interno di essi delle istituzioni, degli attori e delle dinamiche interne - la politica comparata appare come l'unico approccio metodologico possibile.

1.4.1 - Quesiti di ricerca

All'inizio di questo testo abbiamo posto, come obiettivo generale del nostro lavoro, capire come gli Stati membri gestiscano le politiche dell'Unione europea e, dunque, quali siano i fattori e loro proprietà che agevolano lo Stato membro nel difendere gli interessi nazionali. Per far ciò dovremo ricostruire, nella parte empirica della nostra ricerca, come in Italia e Portogallo vengano elaborate le posizioni nazionali da difendere nei processi decisionali europei: quali siano gli attori e le procedure, sia formali che informali, che concorrono alla loro formazione. Inoltre, dovremo analizzare come tali posizioni nazionali vengano difese nei processi decisionali europei: quali siano gli attori coinvolti, quali le strategie (formali ed informali) adottate.

¹⁶⁸ Hix S., 1994, *The Study of the European Community: the Challenge to Comparative Politics*, in "West European Politics", Vol. 17, No. 1, Jan. 1994, pp. 1-30.

Nei paragrafi che seguiranno, elaboreremo e spiegheremo i quesiti di ricerca e la griglia di analisi. Questi, così come le unità di analisi, sono suggeriti dalla letteratura precedentemente analizzata: per non appesantire il testo ci limiteremo tuttavia qui a ricordarne solo i passaggi più significativi.

Come menzionato, la ricerca origina dalla considerazione che, con l'Atto Unico e la successiva creazione del Mercato Comune, gli Stati membri hanno riconosciuto l'ineluttabilità del processo di integrazione europeo e, in esso, delle sue caratteristiche fondanti: i principi della *supremazia* e dell'*effetto diretto* del diritto comunitario. I successivi sviluppi, le decisioni della Corte di Giustizia Europea e la riforma introdotta dal Trattato sull'Unione Europea, hanno reso gli Stati membri consapevoli che la mancata implementazione del diritto comunitario implicava costi ormai troppo alti da essere sostenibili. Nel momento in cui gli Stati inadempienti hanno creato procedure apposite per garantire la trasposizione del diritto comunitario in diritto interno, hanno anche cominciato a riflettere sulla loro partecipazione al *policy cycle* dell'Unione ed in particolare alla fase ascendente (formativa) del diritto europeo. Abbiamo dunque ipotizzato che a minore influenza dello Stato membro nella fase ascendente (di elaborazione) dei processi decisionali UE corrisponde un maggior costo per lo Stato nella fase di trasposizione e applicazione del diritto comunitario. Ne deriva che l'*obiettivo primario* della partecipazione dello Stato membro ai processi decisionali dell'Unione Europea, ed in particolare in quelli comunitari, diviene quello dell'*efficace difesa* degli *interessi nazionali*. La domanda cui rispondere sarà dunque: ***Quali sono le variabili che influenzano, in maniera positiva o negativa, lo Stato membro nel difendere gli interessi nazionali?***

Due possono essere le strategie di ricerca adatte a rispondere a tale domanda: cercare di valutare *se / quanto* vi è efficace difesa, oppure analizzare *come* si cerca di assicurare la difesa dell'interesse nazionale. Tra i pochi autori ad aver tentato la prima strada troviamo Vincent Wright, che ritiene possibile valutare l'*effectiveness* degli Stati membri nel policy-making comunitario. Questo è possibile, secondo Wright, analizzando la loro capacità di: "(a) Anticipate new EU legislation and its impact at the national level; (b) Shape the EU policy agenda and tap the resources available in Brussels; (c) Smoothly and quickly translate European legislation into national law; (d) Implement and monitor European legislation at

street level"¹⁶⁹. Tuttavia, se i punti (c) e (d) possono essere effettivamente quantificati e comparati, ciò risulta difficile per le questioni (a) e (b), a meno che non si provi a formare un gruppo di ricerca transnazionale dotato di ampi mezzi. Ad esempio, si potrebbe provare a comparare in un numero x di testi legislativi la posizione di partenza degli Stati membri con il testo così come infine adottato, cercando di ricostruire per ciascuno di essi i passaggi intermedi, gli attori coinvolti, le loro posizioni, ecc. Tuttavia anche questa strategia non assicurerebbe risultati soddisfacenti e verificabili, sia a causa dei numerosi passaggi che un testo normativo compie prima di essere adottato, che delle "regole del gioco" comunitario: i rappresentanti degli Stati difficilmente si muovono "a carte scoperte", giocando invece spesso "al rialzo" sino alle fasi finali del processo decisionale. Infine, vi sarebbe un problema di deficienza di fonti primarie in quanto le *minutes* delle discussioni in Consiglio (in particolare a livello di gruppi di lavoro e di COREPER) sono assai scarse e difficilmente accessibili. Si tratta pertanto di una strategia di ricerca non effettuabile da un singolo ricercatore. Abbiamo dunque optato per la seconda strada: la questione è così capire *come* può uno Stato membro assicurare l'adeguata difesa degli interessi nazionali.

Ad una prima analisi, potrebbe apparire che l'efficace difesa dell'interesse nazionale sia legata alle strategie adottate dai rappresentanti degli Stati membri nelle istituzioni europee, in particolare in seno al Consiglio dei Ministri dell'Unione. In linea di principio, ciascuno Stato arriva al tavolo dei negoziati con quello che Putnam chiama il *win-set*¹⁷⁰; di conseguenza avrà una posizione nazionale "massima" (che esplicita fin dall'inizio dei negoziati) ed una "minima" (o *break-even point*), che mantiene segreta e "sotto" alla quale non può accettare il compromesso perché troppo "costoso" (a meno, come a volte succede, di compensazioni importanti in altri tavoli). Tra le due posizioni vi sono numerose soluzioni intermedie accettabili per lo Stato membro, tra cui almeno una soddisfacente per tutti gli Stati, che costituirà dunque l'output finale del negoziato. In mancanza di questa, non si avrà accordo.

Nel *policy cycle* europeo, molteplici sono le variabili intervenienti che possono indurre all'accettazione di una posizione di compromesso diversa da quella ipotizzata in partenza. Innanzitutto i limiti posti dalla natura stessa dei processi decisionali UE; in particolare, laddove previsto, il voto alla maggioranza qualificata (VMQ): se è vero che in Consiglio si preferisce raggiungere il *consenso* piuttosto che adottare una decisione mediante voto formale, è anche vero che la difesa ad oltranza della posizione nazionale può in ultima istanza risultare

¹⁶⁹ Wright V., 1996: *The National Coordination of European Policy Making. Negotiating the Quagmire*, in Richardson J. (ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London, pp. 162-163.

controproducente se inducesse gli altri Stati membri a richiedere il voto formale, *outvoting* lo Stato recalcitrante. Il caso più conosciuto ed eclatante fu senz'altro la messa in minoranza di Mrs. Thatcher e dei rappresentanti greci e danesi nel giugno 1985 (Consiglio Europeo di Milano) con la convocazione della CIG mediante voto formale 7 a 3¹⁷¹. I negoziati sono inoltre spesso caratterizzati da *trade-offs* e *side-bargains* con altri tavoli UE: in tali casi, il calcolo costo-beneficio - e la conseguente strategia da adottare - sono decisi dallo Stato membro sulla base di costi e benefici risultanti da più negoziati e dall'assegnazione a ciascuno di essi di un ordine di priorità. In altre parole, con Moravcsik possiamo dire che vi sia *State efficiency* nei negoziati UE qualora si possa rispondere positivamente alla seguente domanda: "Did governments exploit all potential agreements or were gains "left on the table"?¹⁷² La prima domanda che appare naturale porsi è dunque: ***Come sono difese le posizioni nazionali a livello europeo? Quali sono gli attori coinvolti e le strategie adottate (formali ed informali), ai fini di difendere gli interessi nazionali nei processi decisionali UE?***

Ammettiamo che la difesa della posizione nazionale nelle istituzioni comunitarie avvenga in modo ottimale; cosa succede però se tale posizione non rispecchia i reali interessi dello Stato membro? Il risultato sarebbe un costo per lo Stato. Da qui discende che un'efficace difesa della posizione nazionale nei processi decisionali UE non è di per sé sufficiente ad assicurare la difesa degli interessi e delle priorità dello Stato membro. Il caso italiano delle quote latte è esemplare a tal rispetto¹⁷³. Dunque, condizione prima dell'efficace difesa dell'interesse nazionale appare essere l'*efficace elaborazione* della posizione nazionale a livello domestico, laddove con *efficace elaborazione* della *posizione nazionale* intendiamo quella formula che, qualora adottata in sede comunitaria, consentirebbe il massimo beneficio e/o il minimo costo per il sistema-Paese. Ulteriori aspetti che dovremo esaminare saranno dunque: ***Come vengono elaborate le posizioni nazionali? Quali sono gli attori e le procedure, sia formali che informali, che concorrono alla loro formazione?***

¹⁷⁰ "The set of potential agreements that would be ratified by domestic constituencies", cfr. Moravcsik A., 1993, *Introduction* a Evans P., Jacobson H., Putnam R. (eds.), 1993, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, pp. 23.

¹⁷¹ Dopodiché fu modificato l'articolo inserendo la necessità dell'unanimità per la convocazione di CIG. Cfr. Bindi F., 1999, *L'influenza italiana nei processi decisionali UE*, in "Europa-Europe", Anno VIII, N. 3, Roma.

¹⁷² Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose & State power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

¹⁷³ Le famose "quote latte" (e relative multe) sono ad esempio riconducibili ad un tipico errore italiano: quando la Commissione richiese agli Stati membri le cifre relative alla produzione di latte, l'Italia si trovò in difficoltà in quanto - a causa della parcellizzazione della produzione lattifera italiana - tali cifre non esistevano. Invece di compiere un calcolo accurato, l'allora Ministro Pandolfi fornì delle stime che poi risultarono fortemente inferiori a quelle reali. Nel frattempo, però, le quote per Paese erano state già negoziate sulla base delle stime in precedenza fornite. Da ciò le multe e le rinegoziazioni durate anni. (Cfr. Bindi F., 1999, *L'influenza italiana nei processi decisionali UE*, in "Europa-Europe", Anno VIII, N. 3, Roma).

Una delle peculiarità della Comunità/Unione è il continuo mutamento del *framework* istituzionale e decisionale; pertanto gli Stati membri si trovano costantemente confrontati con la necessità di adattare le istituzioni e le procedure nazionali, per lo meno per la parte riguardante l'interazione con l'Unione. La letteratura precedentemente analizzata, in particolare quella sull'europeizzazione delle istituzioni nazionali, si interessa appunto all'impatto e all'adattamento delle istituzioni domestiche al processo di integrazione europea. Ad esempio, Goetz e Hix¹⁷⁴ ritengono che l'impatto dell'integrazione a livello domestico può essere diretto o indiretto: *diretto* quando i cambiamenti sono legati a specifiche norme comunitarie, *indiretto* negli altri casi. Esso può influenzare i processi istituzionali (es. nuovi *regulatory policy styles*, relazioni legislativo - esecutivo, decentralizzazione), oppure gli *input processes* (sorgere di nuove forze politiche o di nuove divisioni in partiti già esistenti, nuove coalizioni, ecc.). Possiamo dunque ipotizzare che a maggiore capacità di adattamento corrisponda maggiore attitudine ad agire positivamente ed efficacemente nei processi decisionali UE. Pertanto, l'ultimo aspetto che il nostro studio dovrà affrontare sarà: *se l'adattamento delle istituzioni nazionali facilita la difesa degli interessi domestici nei processi decisionali europei, quali sono le variabili che facilitano tale adattamento?*

I.4.2 - Il modello idealtipico di relazioni Stato membro – Unione Europea

Assumiamo per ipotesi che vi sia *State efficiency* e che tutte le risorse disponibili di uno Stato membro siano utilizzate in modo ottimale, intendendo con *risorse disponibili* il complesso degli attori e delle procedure (formali ed informali) che concorrono, da una parte all'elaborazione e definizione della posizione nazionale, dall'altra alla loro negoziazione in sede comunitaria. Otteniamo in tal modo un *modello idealtipico di relazioni Stato membro - UE*, riassunto graficamente nella Tavola I ("L'idealtipica interazione tra UE e Stato membro nella procedura di codecisione") che ipotizza il caso di una procedura di codecisione. Alla fine del nostro lavoro, confrontando la Tavola I con la rappresentazione grafica dei casi italiano e portoghese empiricamente analizzati, potremo immediatamente rilevarne gli eventuali punti di forza e, al converso, di debolezza.

¹⁷⁴ Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised politics? European integration and national systems*, Frank Cass, London.

4

2

3

4

1

2

1

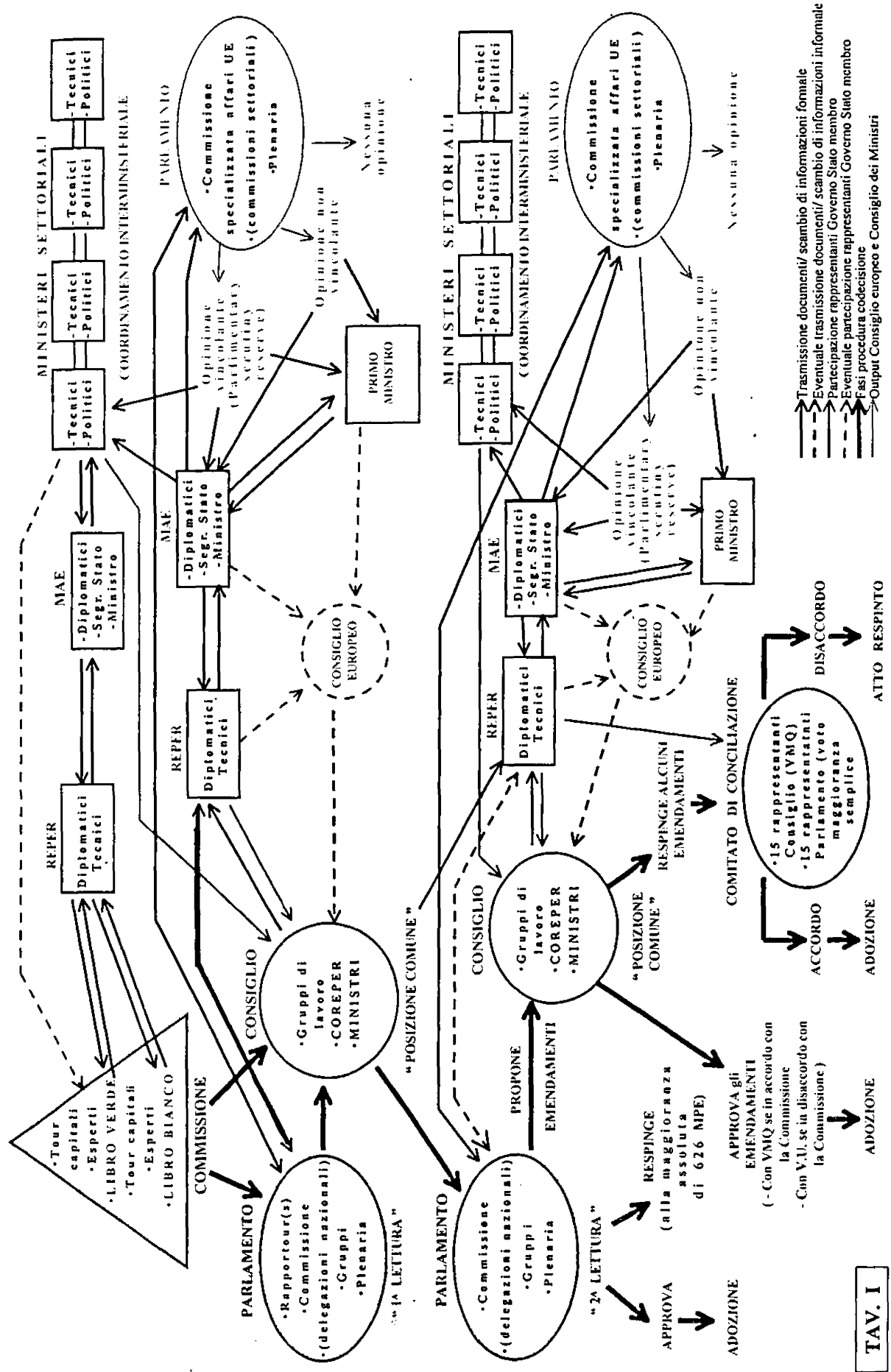
1

1

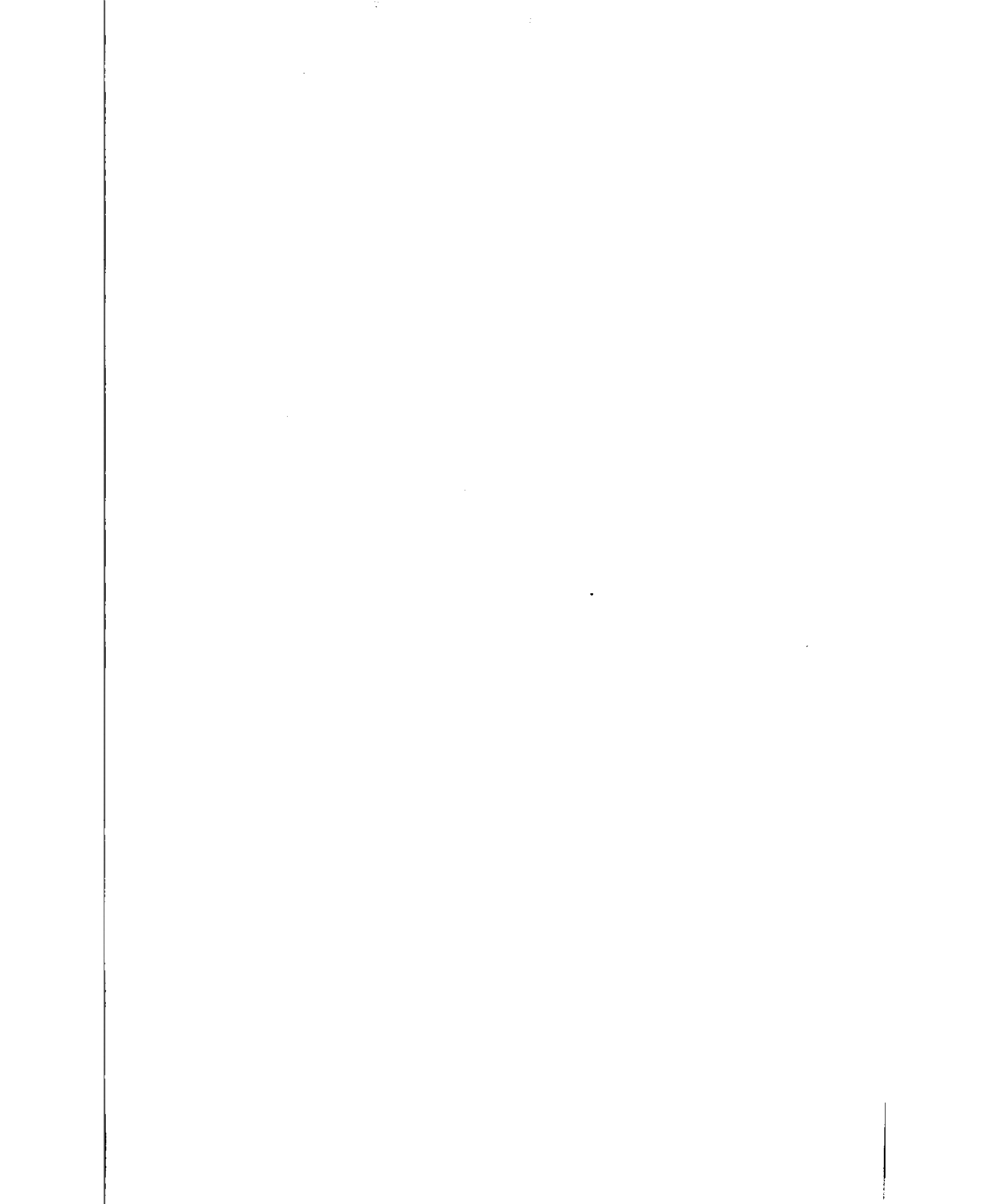
INTERAZIONE TRA UE E STATO MEMBRO NELLA PROCEDURA DI CODECISIONE

LIVELLO EUROPEO

LIVELLO DOMESTICO



TAV. I



1.4.3 - Unità di analisi

Fissate le domande alle quali la nostra ricerca intende trovare una risposta, il passo successivo sarà la definizione dei casi e dell'arco temporale da considerare¹⁷⁵. Per quanto riguarda i Paesi da studiare, Lijphart sostiene che il metodo comparato e quello statistico siano gli stessi tranne che nel numero di casi considerati, avendo entrambi come particolarità la possibilità scientifica di verificare empiricamente le relazioni ipotizzate, e dunque suggerisce di aumentare per quanto possibile il numero dei casi¹⁷⁶. In realtà il metodo comparato appare assai diverso da quello statistico. Il discrimine tra i due tipi di comparazione (qualitativa / quantitativa) può essere spesso individuato attorno ai cinque-sette casi¹⁷⁷.

Il metodo comparato, in particolare, può specificarsi in diverse strategie di comparazione, proprio in relazione al numero dei casi:

(a) *Studio del caso*: quando prendiamo in considerazione un solo caso;

(b) *Comparazione binaria*: analisi di due casi. Può svolgersi tra sistemi simili ("strategia dei sistemi maggiormente simili" - *most similar cases*) o tra sistemi diversi ("strategia dei sistemi maggiormente diversi" - *most dissimilar cases*), quest'ultima raccomandata in quanto consente di analizzare i poli di un ipotetico *continuum*;

(c) *Comparazione d'area (area study)* in cui si esaminano di norma 4/6 casi. Viene presa in considerazione una determinata area geopolitica, comprendente Paesi con comuni tradizioni storiche, culturali, linguistiche, socio-economiche, ecc. (rendendo così immediata la parametrizzazione). Le aree geopolitiche più studiate sono: l'area dei Paesi scandinavi (Svezia, Norvegia, Danimarca, e poi Finlandia - soprattutto negli anni Sessanta-Settanta); l'area anglosassone (Gran Bretagna, Canada, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Australia); e, più recentemente, quella mediterranea del Sud Europa (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo). Il secondo gruppo di Paesi mostra chiaramente come l'appartenenza ad una stessa area non implichi una contiguità territoriale dei Paesi in esame. L'ultimo gruppo invece, evidenzia come sia possibile costruire artificialmente un'area, quando per esempio vi è uno stesso

¹⁷⁵ Mentalmente, per ciascuna ricerca si deve infatti costruire un matrice dei dati che viene ricavata incrociando le unità con le proprietà. Le unità sono gli oggetti e gli eventi di cui si occupa una ricerca, le proprietà sono invece le caratteristiche o le dimensioni delle unità che sono ritenute rilevanti per la ricerca. A seconda della combinazione tra numero di unità e numero di proprietà si otterranno diverse strategie di ricerca: si parlerà *strategie di carattere intensivo* in caso di poche unità - al limite una sola - di cui si studiano un elevato numero di proprietà e dimensioni; al contrario si avranno *strategie di carattere estensivo* qualora le unità siano molte e poche le proprietà analizzate. A queste due dimensioni dovremo poi aggiungere un'eventuale *dimensione diacronica* (Cfr. Bartolini S., 1986, *Metodologia della ricerca politica*, in Pasquino G. (a cura di), *Manuale di Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, pp. 43-46).

¹⁷⁶ Lijphart A., 1971, *Comparative Politics and the Comparative Method*, in "American Political Science Review", LXV, pp. 682 - 693. Cfr. anche Lijphart A., *Caratteri del metodo comparato*, in Fisichella D. (a cura di), 1985, *Metodo scientifico e ricerca politica*, NIS, Roma, pp. 269-292.

fenomeno che ricorre nei diversi Paesi - ad esempio l'instaurazione democratica. Un esempio di tal strategia di ricerca è dato dalla ricerca di Morlino sul processo di democratizzazione del sud d'Europa¹⁷⁸.

(d) *Strategia multicasi*, cioè con un alto numero di casi, che possono arrivare fino a venti, venticinque. Con ricerche di queste dimensioni, cominciano però a sorgere delle difficoltà nella gestione dei dati. Esempi di questo tipo di studi possono essere Lijphart¹⁷⁹ - che è riuscito a combinare e rendere coerenti aspetti qualitativi con aspetti quantitativi nell'ambito di uno studio d'area con oltre venti casi - e Powell¹⁸⁰, relativamente ad alcuni aspetti delle democrazie contemporanee: ordine civile, capacità decisionale, efficacia della democrazia, ecc.¹⁸¹

Nel nostro caso, il punto di partenza è stato un preliminare *studio del caso ateorico*¹⁸² sull'Italia¹⁸³, cui avrebbe dovuto seguire, nell'idea originale, uno *studio d'area* sui Paesi del

¹⁷⁷ Morlino L., 1990, *Problemi e Scelte nella Comparazione, Introduzione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XX, N.3, Dic.1990, pp. 387 - 389.

¹⁷⁸ Morlino L., 1998, *Democracy between Consolidation and crises. Parties, groups, and citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford.

¹⁷⁹ Lijphart A., 1984, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries*. Yale University Press, New Haven.

¹⁸⁰ Powell G.B., 1982, *Contemporary Democracies; Participation, Stability, and Violence*, Harvard University Press, Cambridge.

¹⁸¹ Cfr. Morlino L. in *Politica Comparata. Appunti dalle lezioni del Prof. Morlino*. Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri", A.A. 1990-91.

¹⁸² Lo *studio del caso* è una particolare strategia di comparazione, la cui principale caratteristica è quella di considerare un unico caso. Il fatto di potersi concentrare su un caso singolo dà la possibilità di esaminarlo a fondo - anche quando le risorse di ricerca a disposizione dello studioso sono relativamente scarse. Si possono distinguere quattro tipi principali di studio del caso, ordinandoli secondo il criterio della minore-maggiore rilevanza teorica, soprattutto in chiave di obiettivi di generalizzazione: studi ateorici; studi interpretativi; studi generatori di ipotesi; studi di controllo delle teorie, che possono essere studi intesi a confermare una teoria o studi intesi a falsificare una teoria. I primi due gruppi di studi (*ateorici e interpretativi*) si occupano di casi selezionati in virtù di un interesse per il caso in sé. Gli studi ateorici vengono denominati così in quanto sono privi di impianto teorico: in realtà tale studio del caso è ideal-tipico, in quanto ogni analisi è guidata - sebbene magari in minima parte - da almeno qualche vaga nozione teorica. Pur essendo studi altamente descrittivi - solitamente si tratta di una singola nazione - questi studi hanno grande importanza soprattutto come operazioni elementari di raccolta dei dati, essenziale per lo sviluppo della politica comparata che è ostacolata da una sostanziale carenza di informazioni. Gli *studi interpretativi*, pur essendo scelti in virtù di un interesse al caso esaminato, differiscono dal primo gruppo in quanto fanno riferimento a teorie consolidate; tuttavia tale riferimento non è né sistematico né, in molti casi, molto approfondito. Possono essere intesi come studi di "scienza applicata" perché si preoccupano di applicare una generalizzazione al caso specifico nell'intento di osservarlo meglio. Gli *studi generatori di ipotesi* hanno come obiettivo quello di sviluppare generalizzazioni in aree ove non esiste alcuna teoria, tentando di formulare alcune ipotesi che in seguito saranno controllate su un numero più ampio di casi. Gli studi di controllo delle teorie sono due: gli studi intesi a confermare una teoria; gli studi intesi a falsificare una teoria. Si tratta di analisi di singoli casi nel quadro di teorie esistenti. In questo senso lo studio del caso è un test della proposizione teorica, che può essere confermata o meno dal caso stesso. Se lo studio del caso si rivela di tipo confermativo, rafforza la proposizione in questione. Parimenti, gli studi infirmatori possono indebolire le generalizzazioni, sebbene solo marginalmente, in quanto un solo caso non può essere significativo in via definitiva. Tuttavia il valore di controllo di teorie di entrambi questi tipi di studi aumenta se i casi sono, o tendono ad essere, estremi rispetto a una delle variabili: possiamo allora vederli come prove cruciali delle proposizioni teoriche. Infine, alcuni autori, tra cui Lijphart, suggeriscono l'importanza di un'altra modalità di studio del caso: le *analisi dei casi devianti*. Le analisi dei casi devianti sono studi di singoli casi che deviano da generalizzazioni comunemente accertate. Sono scelti per svelare perché tali casi sono devianti, cioè possono portare alla scoperta di importanti variabili aggiuntive che prima non erano state considerate, o anche a perfezionare le definizioni (operazionali) di alcune, o di tutte, le variabili. Per questa via, lo studio del caso deviante (come lo studio generatori di ipotesi) ha un grande valore teorico. Questo studio, infatti, indebolisce la proposizione originaria, suggerendo però al tempo stesso una proposizione modificata più forte della precedente. La loro funzione, è dunque quella di raffinare le ipotesi esistenti (mentre gli studi generatori di ipotesi servono, appunto, a generarne di nuove). Cfr. Morlino L. in *Politica Comparata. Appunti dalle lezioni del Prof. Morlino*. Università degli Studi di Firenze. Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri", A.A. 1990-91.

Sud Europa (inteso come Francia, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo). Tuttavia, alcune considerazioni ci hanno indotto ad attuare una *comparazione binaria* tra due casi: l'Italia ed il Portogallo.

Innanzitutto i mezzi: un'analisi comparata su cinque casi implica il disporre di mezzi difficilmente alla portata di un singolo ricercatore o, in alternativa, l'opzione per una strategia di ricerca meno intensiva¹⁸⁴.

Secondo, la letteratura esistente: non vi sono ancora studi esaustivi sui casi italiano e portoghese, cosa che prospettava una stimolante ricerca su fonti primarie. La letteratura su Italia e Portogallo e processi di integrazione europea è infatti ridotta rispetto ad altri casi nazionali ed essenzialmente di natura storica o giuridica, oltre ad alcuni saggi su aspetti particolari del processo di integrazione o delle *policies* europee¹⁸⁵. Le uniche monografie

¹⁸³ Cfr. Bindi F., 1993, *Italy: the dominance of Domestic politics*, with Bardi L., in Van Schendelen R. (ed.), 1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth; Bindi F., 1995, *Italy*, in Andersen S., Eliassen K. (eds.), 1995, *The European Union: How democratic is it?*, Sage, London; Bindi F., 1999, *L'influenza italiana nei processi decisionali UE*, in "Europa-Europe", Giugno 1999, Roma; Bindi F.: *L'influenza italiana nei processi decisionali UE*, in "Affari Internazionali", Aprile 1999, Milano; Bindi F. con Grassi S., 2001: *The Italian Parliament: from benevolent observer to active player*, in Maurer, A. / Wessels W. (eds): *National Parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), NOMOS Verlagsgesellschaft, 2001

¹⁸⁴ Se si aumenta il numero dei casi e, ove necessario, si allunga il tempo considerato e si diminuisce il numero delle variabili analizzate, allora per ottenere un buon risultato l'apparato teorico-concettuale di cui ci si serve deve essere ben articolato. Ove così non fosse, cioè nel caso in cui non sia possibile contare su teorie o concetti articolati, non ci fosse una letteratura di riferimento, e si trattasse, quindi, di una ricerca molto "nuova", allora il ricercatore sarebbe inevitabilmente "tirato" verso l'accrescere il numero di aspetti da considerare e, altrettanto inevitabilmente, diminuirebbe i casi e magari anche il periodo in esame (Cfr. Morlino L.: *Problemi e Scelte nella Comparazione, Introduzione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XX, N.3, Dic.1990, pp. 391-393)

¹⁸⁵ Anche includendo una letteratura più vasta, la bibliografia sul caso italiano si riduce essenzialmente ai seguenti testi: Pistelli L., Fiore G., 2004, *Semestre Nero. Berlusconi e la Politica Estera*, Fazi Editore, Roma; Bindi F.M. and Bardi L., 1993, *Italy: the Dominance of Domestic Politics* in Van Schendelen R. (ed), 1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Newcastle upon Tyne, Dartmouth; Bindi F., 1999, *L'influenza italiana nei processi decisionali UE*, in "Europa-Europe", Giugno 1999, Roma; Bindi F., 1999, *L'influenza italiana nei processi decisionali UE*, in "Affari Internazionali", Aprile 1999, Milano; Bindi F., 1995, in Andersen S., Eliassen K. (eds.), 1995, *The European Union: How democratic is it?*, Sage, London; Camera dei Deputati, 1993, *Relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario*. Dossier di Documentazione N.28, Roma; Caracciolo L., 1997, *Euro No*, Laterza, Roma-Bari; CEMISS 1997, *Il sistema Italia. Gli interessi italiani nel nuovo scenario internazionale*, Franco Angeli, Milano; Ciriolo A., 1991, *Il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie*, Milella, Lecce; Confindustria, 1990, *L'Industria Italiana e l'Europa. Documento della Confindustria per il Semestre di Presidenza Italiana della Comunità Europea*, Roma; Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna, 1992, *L'Europa degli Spazi Regionali. Le prospettive dopo Maastricht*, Atti del convegno - seminario (29.5.1992), Bologna, Edizioni del Consiglio Regionale; Cotta M., 1988, *Italy*, in Blondel J., Muller-Rommel F. (eds.), 1988, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London; Cotta M., 1992, *European integration and the Italian political system*, in Francioni F. (ed.), *Italy and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Francioni F. (ed.), 1992, *Italy and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; Leonardi R., Nanetti R., 1991, *L'Emilia Romagna e l'Europa: le trasformazioni di una regione in vista del mercato unico europeo and La Regione Emilia Romagna e la Comunità Europea: valutazioni e prospettive*, in Leonardi R., Nanetti R., 1991, *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano; Letta E., 1997, *Euro Sì. Morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari; "LiMes - Rivista Italiana di Geopolitica": *A cosa serve l'Italia. Perché siamo una nazione*, N. 4/94, Editrice Periodici Culturali, Roma; Paolo R., 1990, *The implementation of Community Law in Italy*, College d'Europe (unpublished Working paper), Brugge; Picozza F., 1996, *Aree di attività e di competenza della Pubblica Amministrazione e in particolare delle Regioni e degli Enti Locali assoggettati alla disciplina della normativa comunitaria*, in Ministero della Funzione Pubblica - Programma PASS, Documentazione; Pistone S. (ed.), 1982, *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino; Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1987, *Italia: Trent'anni d'Europa Comunitaria*, Anno XXIII, N. 93, Roma; Romano S., 1994, *L'Italia scappata di mano*, Longanesi, Milano; Santoro C. M., 1995, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna; Sapienza R., 1991, *Il Mezzogiorno e la Comunità Europea*, C.T.D.P., Firenze; Scoppola P., 1992, in PRAGMA, 1992, *L'Europa degli Italiani. Risultati della ricerca e contributi interpretativi*, Pragma, Roma; Senato della Repubblica - Giunta per gli affari delle Comunità Europee, 1991, *Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formative ed applicative del Diritto Comunitario*, Roma; Spinelli A., 1966, *The Eurocrats*, Baltimore, John Hopkins University Press;

dedicate ai due casi in questione, oltre all'ormai datata serie "*X and EC Membership Evaluated*"¹⁸⁶, sono per il Portogallo due volumi collettivi di recente pubblicazione in lingua inglese che trattano tuttavia di singole policies¹⁸⁷, oltre ad un volume che analizza – sempre sotto il profilo delle policies – la Spagna ed il Portogallo a 15 anni dall'adesione¹⁸⁸. Anche il libro scritto dall'ex Segretario di Stato agli Affari Europei, Manuel Seixas da Costa¹⁸⁹, benché interessantissimo per capire il dettaglio di alcuni negoziati, non compie un'analisi complessiva ed esaustiva del rapporto tra Portogallo ed Unione Europea. A ricerca ormai conclusa e redazione quasi definitiva, sono usciti alcuni volumi anche sull'Italia, tra cui ricordiamo "Condannata al successo?"¹⁹⁰ a cura di Freddi, Di Palma e Fabbrini e "L'Europeizzazione dell'Italia"¹⁹¹ a cura di Sergio Fabbrini.

La scelta della comparazione binaria è stata inoltre rafforzata dalla volontà di optare per una *ricerca temporalmente diacronica*: infatti, benché si tratterà in modo prevalente dei dieci anni che iniziano con i negoziati per il Trattato di Maastricht e finiscono con l'approvazione del Trattato di Nizza (1990-2000), abbiamo ritenuto necessario ed interessante considerare,

Spinelli, A., 1991, *Diario Europeo / II*, Il Mulino, Bologna; Spinelli A., 1992, *Diario Europeo / III*, Il Mulino, Bologna. Sul caso portoghese, si notino invece Fraga A., 1999, *O controlo parlamentar dos actos do governo na execução do direito comunitário*, Relatório para "Le contrôle du pouvoir réglementaire dans les Etats membres de l'Union", Departamento de Direito, Instituto Universitário Europeu, Florença; Barreto A., 1994, *Portugal, a Europa e a democracia*, in "Análise Social", Vol. XXIX, No. 129, 5°, pp.1051-1070; Costa Pinto A., Teixeira N.S., 1998, *Portugal e a Unificação Europeia*, Ed. Cosmos, Lisboa; Smith D., 1990, *Portugal and the Challenge of 1992*, Camoes Center, Lisboa; Lucas Pires F., 1996, *Regionalização e Europa*, UAL, Lisboa; Lucas Pires F., 1996, *Portugal e o futuro da União Europeia*, Difusão Cultural, Lisboa; Cruz Vilaça J.L., Antunes: *A integração portuguesa no sistema jurisdicional comunitário*, in "Análise Social", vol. XXVII (118-119), 1992 (4.º-5.º), 891-916; Cruz Vilaça J.L., L.M. Pais Antunes, N. Piçarra, 1991, *Droit constitutionnel et droit communautaire: le cas Portugais*, in "Rivista di Diritto Europeo", 2/1991; Braga de Macedo J., 1995, *Acompanhamento e Apreciação parlamentar dos assuntos europeus*, in "Legislação", N. 13/14, Abril - Dezembro 1995, INA, Lisboa; Miranda J., 1993, *La Constitution Portugaise e le Traité de Maastricht* in Guichard F., Lavalle B., 1993, *L'adhésion de l'Espagne e le Portugal à la CEE*, Bordeaux, Maison des Pays Ibériques; Jorge Miranda, 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, 6a ed., Coimbra Editora; Da Silva Lopes J. (ed.), 1993, *Portugal and EC Membership Evaluated*, London: Pinter Publishers; Moura Ramos R., 1995, *O Parlamento Português no processo de criação da União Europeia*, em "Legislação", N. 13/14, Abril - Dezembro 1995, INA, Lisboa, pp. 179-198. Infine, sul caso spagnolo, si ricordano: Almarcha A., Ortega A. (eds.), 1992, *Spain and EC Membership Evaluated*, London: Pinter Publishers; Closa C., 1995, *Spain: The Cortes and the EU – A Growing Together* in "The Journal of Legislative Studies", Special issue, Vol. 1, Autumn 1995, N. 3, pp. 136-150; Galy M., Pujol T., Pastor G., 1993, *Spain: converging with the European Community*, Occasional paper / International Monetary Fund, Washington, D.C.; Garcia de Enterría E., Gonzales Campos J.D., Munoz Machado S. (eds.), 1986, *Tratado de derecho comunitario europeo: Estudio sistemático desde el derecho español*, Civitas, Madrid; Gillespie R., 1999, *Spain and the Mediterranean: developing a European policy towards the South*, Basingstoke, Macmillan, St Martin's Press, New York; Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid; MacLennan J.C. (ed.), 2000, *Spain and the process of European integration, 1957-85* Basingstoke : Palgrave, in association with St Antony's College, Oxford; Mangas Marin A., 1986, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Tecnos, Madrid.

¹⁸⁶ Per l'Italia cfr. Francioni F. (ed.), 1992, *Italy and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London; per il Portogallo José Da Silva Lopes (ed.), 1993, *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London.

¹⁸⁷ Cfr. De Vasconcelos A., Seabra M.J. (eds.), 2000, *Portugal: A European Story*, IEEI, Lisboa.

Monteiro F., Tavares J., Glatzer M., Cardoso A. (eds.), 2003, *Portugal. Strategic Options in a European Context*, Lexington Books, USA.

¹⁸⁸ Royo S., Manuel P.C., 2003, *Spain and Portugal in the European Union*, Frank Cass, Portland.

¹⁸⁹ Seixas da Costa F.M., 2002, *Diplomacia Europeia*, Dom Quixote, Lisboa.

¹⁹⁰ Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G. (a cura di), 2000, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna.

¹⁹¹ Fabbrini S. (a cura di), 2003, *L'Europeizzazione dell'Italia*, Laterza, Bari.

laddove rilevante, anche gli anni precedenti. Considerati i diversi anni di adesione alle Comunità (1951 e 1957 per l'Italia, 1986 per il Portogallo) l'elemento diacronico sarà più esteso nel caso italiano che in quello portoghese.

Infine, optare per due casi *most similar* permette di ridurre il numero delle variabili da analizzare tramite un processo di congelamento delle variabili costanti¹⁹², come ad esempio suggerito da Lijphart¹⁹³. Nei paragrafi che seguiranno riassumeremo brevemente alcune delle somiglianze e delle differenze fondamentali, lasciando poi il compito di una trattazione più critica e approfondita degli stessi punti alla II parte di questo lavoro.

Somiglianze:

(a) *L'adesione alle CE come ancoraggio democratico delle istituzioni domestiche, risorsa per lo sviluppo economico del Paese e ridifinizione della politica estera.*

Nonostante la distanza temporale, per entrambi i Paesi l'adesione alle Comunità era percepita come una sostegno all'*ancoraggio democratico delle istituzioni nazionali e alla crescita economica*. In Italia - nonostante l'opposizione di Socialisti e Comunisti¹⁹⁴ e le resistenze dell'industria pesante dell'acciaio nei riguardi del Piano Schuman¹⁹⁵ - De Gasperi ed il Ministro degli Esteri Sforza si erano convinti che per bilanciare l'instabilità interna fosse necessario un contrappeso internazionale e che l'Italia avesse bisogno dell'Europa e dell'Occidente¹⁹⁶. Inoltre l'aggancio all'Europa era considerato necessario per il rafforzamento delle neonate istituzioni democratiche¹⁹⁷. In Portogallo, la richiesta di adesione avviene dopo il crollo della dittatura Salazarista¹⁹⁸, avvenuto con la Rivoluzione dei Garofani del 1974¹⁹⁹.

¹⁹² Morlino L., 1990, *Problemi e Scelte nella Comparazione, Introduzione*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XX, N.3, Dic.1990, pp. 385 - 387.

¹⁹³ Lijphart A., 1995, *Caratteri del metodo comparato*, in Fisichella D. (a cura di) 1985, *Metodo scientifico e ricerca politica*, NIS, Roma.

¹⁹⁴ Cfr. Ginsburg P., 1990, *A History of Contemporary Politics: 1943-1988*, Penguin, London, pp. 113-115; Pistone S., 1982, *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino, pp. 134-135.

¹⁹⁵ Solo l'industria dell'automobile sosteneva il progetto CECA. Del resto, Giovanni Agnelli sr. era stato un protagonista del dibattito sul futuro dell'Europa nel periodo tra le due guerre, essendo co-autore di un libro - Agnelli G., Cabiati A., 1918, *Federazione Europea o Lega delle Nazioni?*, Bocca, Torino che, tradotto in francese, ebbe un ampio eco. Al contrario, l'industria siderurgica si "convertirà" all'Europa solo quando comincerà a toccarne con mano i vantaggi verso la metà degli anni '50. (cfr. Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Torino, Einaudi, p. 186; Roussel E., 1996, *Jean Monnet*, Fayard, Paris, p. 531; Gerbet P., 1983, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, p. 132; Pistone S., 1982, *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino.

¹⁹⁶ Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Torino, Einaudi, pp. 131 - 248

¹⁹⁷ Cotta M. 1992, *European integration and the Italian political system*, pp 206-207 e Ferraris L.V., 1992, *European integration and the Italian political system*, p. 131 in Francioni F. (ed.), 1992, *Italy and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London

¹⁹⁸ Professore all'Università di Coimbra, Antonio Salazar fu nominato Ministro delle Finanze, per diventare poi il 28.5.1932 Primo Ministro, posto che non lascerà più sino al 1968, quando una perdita delle facoltà intellettive determinò la sua sostituzione con Marcelo Caetano.

¹⁹⁹ In seguito a rivolte nelle colonie, che costrinsero ad un enorme sforzo militare, ed al successivo golpe militare (la cosiddetta *Rivoluzione dei Garofani*), che portò alla formazione di un governo provvisorio capeggiato dal Generale Spínola (25 aprile 1974).

Membro fondatore della NATO (per la posizione strategica delle Azzorre) e dell'EFTA (grazie ai legami storici con l'Inghilterra), il Portogallo introdusse quasi immediatamente la richiesta di adesione alla Comunità Europea (28.3.1977), seguito dalla Spagna. Tuttavia i negoziati, iniziati ufficialmente il 17.10.1978, furono firmati solo il 12.6.1985, durante la Presidenza Italiana della Comunità. L'adesione alle Comunità Europee fu la risposta strategica, da parte del Portogallo, alle alterazioni subite negli anni 1960 e, soprattutto, negli anni 1970 (decolonizzazione, adesione del Regno Unito alla CEE nel 1973, crisi economica mondiale del 1973/74 e del 1982/83, accordo EFTA / Spagna del 1979 e tendenza dell'allargamento).²⁰⁰

(b) Paesi del Sud d'Europa

Il "Sud Europa" non è una "dimensione" dell'Unione Europea, a differenza per esempio della "dimensione nordica". Nè i Paesi del Sud cooperano in modo stabile tra loro in seno all'Unione. Tuttavia, uno studio di Beyers e Dietrickx²⁰¹ sottolinea come, nei gruppi di lavoro del Consiglio dei Ministri, i rappresentanti dei Paesi del Nord (Germania, Danimarca, Benelux, Regno Unito e Irlanda) comunichino prevalentemente tra sé piuttosto che con i rappresentanti dei Paesi del Sud, e che viceversa i rappresentanti del Sud interagiscano maggiormente tra di loro. Anche se l'intensa interazione tra Paesi del Sud (cui si aggiungono spesso anche irlandesi e lussemburghesi) non si traduce - secondo gli autori - nella creazione di un network proprio - vi è una vicinanza di interessi che sfocia in convergenza di interessi e cooperazione in numerose questioni settoriali. Inoltre, la dimensione "Sud" assunse una notevole rilevanza durante i negoziati per l'adesione di Portogallo e Spagna: dopo il primo allargamento al Nord (1973, Regno Unito, Irlanda e Danimarca) vi era infatti, da parte di Francia e Italia, il desiderio di "ribilanciare" geo-politicamente la CEE dal Sud²⁰².

(c) Percezione positiva del processo di integrazione europea

Il processo di integrazione europea rappresenta un'issue sostanzialmente consensuale nei due Paesi, condivisa dalle principali forze politiche, per quanto in entrambi i casi si riscontri la presenza di partiti minori che si sono caratterizzati per un'attitudine scettica quando non

²⁰⁰ Ernâni Lopes: *O desenvolvimento económico-social desde o post-guerra 45 e a integração europeia. Dilema portuguesas*. SEAE/IUE, Conferencia "Portugal e Integração Europeia", Centro Cultural de Belém, Lisboa, 14.3.1995, p. 8 e p. 29. Cfr. anche Ernâni Lopez: *Portugal na União Europeia: Os fundamentos da adesão de Portugal as CE's*, IEE - UCP, XVI Curso de Mestrado de Estudos Europeus, 1996/98, Lisboa

²⁰¹ Beyers J., Dierickx G., 1998, *The Working groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?* in "Journal of Common Market Studies", Vol. 36, No. 3 September 1998, pp. 289-317

²⁰² Ernâni Lopez: *Curso de Maestrado de Estudos Europeus 1998, Portugal na União Europeia*. UCP Lisboa, # 1, Q.2

negativa nei confronti del processo di integrazione europea (Lega Nord e Rifondazione Comunista in Italia, Partito Comunista e Partito Popolare in Portogallo)²⁰³.

(d) Adesione all'Unione Economica e Monetaria

Italia e Portogallo sono membri fondatori dell'Unione Economica e Monetaria (UEM, 1999), traguardo politico ed economico assai importante, il cui raggiungimento non è stato per entrambe nè facile nè scontato.

Differenze:

(a) Indicatori numerici: Paese "grande" c. Paese "piccolo"

L'Italia è un Paese "grande" ed il Portogallo un Paese "piccolo" in termini di: abitanti (57.2 milioni²⁰⁴ c. 9.9 milioni²⁰⁵), estensione geografica (301.046 km²⁰⁶ c. 92.100 km²⁰⁷), voti in Consiglio (10 c. 5 – con l'entrata in vigore di Nizza rispettivamente 27 e 12), Eurodeputati (89 c. 25 – dalle elezioni del giugno 2004 rispettivamente 78 e 24), numero di Commissari (rispettivamente 2 e 1, dal 1 novembre 2004 1 ciascuno).

(b) Indicatori economici: Paese "ricco" c. Paese "povero"

L'Italia, in base a PIL (1258 miliardi di € nel 2002²⁰⁸) è, rispetto al Portogallo (129 miliardi di € nel 2002²⁰⁹), un Paese "ricco". Inoltre, per quanto parte del Sud Italia resti inserito nei fondi strutturali, l'Italia non è mai stata parte dei Fondi di Coesione, creati parallelamente al Trattato di Maastricht per aiutare i Paesi più poveri dell'Unione (Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo).

(c) Origini dello Stato Nazionale: Stato "centenario" c. Stato "millenario"

Il Regno d'Italia nasce nel 1860, Roma diventa capitale nel 1870, la Repubblica è proclamata nel 1946, la Costituzione Repubblicana è del 1948, i confini geografici attuali (Trieste) vengono raggiunti nel 1954. Il Portogallo è invece il Paese con le più antiche frontiere d'Europa e dalle tradizioni imperiali. Il Portogallo moderno nasce infatti nel 1128 con la

²⁰³ Vedi i dibattiti in Parlamento, in particolare quelli annuali su "Portugal na União Europeia". Cfr. *Portugal na União Europeia em 1993. Apreciação parlamentar*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia. Lei de Acompanhamento e apreciação*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia em 1995 e 1996. Apreciação parlamentar*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1998; *Portugal na União Europeia em 1996 e 1997. Apreciação parlamentar*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1998. Cfr. anche: *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado da União Europeia na Conferencia Intergovernamental de 1996*, Vol. I, Assembleia da Republica, Lisboa, 1996; *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado da União Europeia na Conferencia Intergovernamental de 1996*, Vol. II, Assembleia da Republica, Lisboa, 1996; *Opções Europeias de Portugal. União Económica e Monetária*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1996.

²⁰⁴ Nel 1995, da Williams M., Pearce D., 1998, *European Studies*, Hodder & Stoughton, Abingdon

²⁰⁵ Nel 1996, da Williams M., Pearce D., 1998, *European Studies*, Hodder & Stoughton, Abingdon

²⁰⁶ Nel 1994, da Williams M., Pearce D., 1998, *European Studies*, Hodder & Stoughton, Abingdon

²⁰⁷ Nel 1993, da Williams M., Pearce D., 1998, *European Studies*, Hodder & Stoughton, Abingdon

²⁰⁸ www.radio24.ilsole24ore.com/focuseconomia/fe_130204_1.htm

²⁰⁹ www.mondimpresa/infoflash/schedaASP?st=10

vittoria di São Mamede²¹⁰; nel 1143 il Papa concede il titolo di Re ad Alfonso Henrique (con il nome di Alfonso I) che ne diventa *vassallo ligio*²¹¹. Politicamente, il Portogallo è stato per secoli "affacciato sull'Atlantico", stringendo sin dal 1396 un'alleanza con l'Inghilterra (*Trattato di Windsor*). Con il raggiungimento delle Indie (1498, Vasco de Gama), la fondazione di una capitale orientale (Goa) e la scoperta del Brasile (1500), il Portogallo diventò una potenza marittima con cui solo la Spagna poteva rivaleggiare²¹². La fine dell'impero coloniale è legato alla fine del salazarismo.

(d) Data di adesione alle CE: founding member c. newcomer

L'Italia è membro fondatore delle Comunità (CECA, 1951; CEE e EURATOM 1957), mentre il Portogallo firmerà solo nel 1985, dopo ben sei anni e mezzo di negoziati.

(e) Rigidità della Costituzione: Costituzione rigida c. Costituzione flessibile

La Costituzione Italiana è del 1948; la Costituzione portoghese del 1976: laddove la Costituzione italiana prevede una complessa procedura di revisione²¹³ e non è mai stata rivista in modo complessivo, la Costituzione portoghese prevedeva sin dagli inizi delle modifiche ed è stata ad oggi modificata ben quattro volte²¹⁴.

(f) Presenza di disposizioni costituzionali relative alle CE / UE

La Costituzione italiana è rimasta ferma ad un'interpretazione estensiva degli articoli 10²¹⁵ ed in particolare 11²¹⁶, in realtà introdotti in vista dell'adesione all'ONU. Nella Costituzione portoghese, le ultime tre revisioni (1989, 1992, 1997) hanno riguardato anche questioni relative alla partecipazione alla CEE/UE; in particolare la revisione del 1992 ha costituito *conditio sine-qua-non* per la ratifica del TUE. Pertanto, la Costituzione portoghese - che nella

²¹⁰ In cui il giovane D. Alfonso Henrique sconfisse la madre Teresa costringendola alla fuga in Galizia e assumendo dunque la guida di *Portugale*.

²¹¹ Ciò non implicava tuttavia l'indipendenza del nuovo Regno, in quanto la Chiesa stessa preferiva per il continente iberico un'unione politica al fine di meglio contrastare gli arabi. Come spesso succedeva, tuttavia le disposizioni papali furono poi rinegoziate cosicché, nel 1179 - al prezzo di importanti privilegi concessi alla Chiesa e di un sostanziale aumento del tributo annuale - Papa Alessandro III solennemente riconobbe Alfonso come Re ed il suo Stato come Regno. Il nuovo regno passò dunque alla riconquista dagli Arabi della parte sud del territorio: dal 1249 il Portogallo raggiungerà sostanzialmente l'attuale unità (la sovranità sopra l'Algarve verrà riconosciuta dal regno di Castiglia nel 1297). Lisbona divenne capitale nel 1256 al posto di Coimbra, dove nel 1211 si era tenuta la prima riunione delle *Cortes*. La prima università fu fondata nel 1288 a Lisbona.

²¹² Con il Trattato di Tordesillas del 1494, Spagna e Portogallo si erano per altro già spartiti la regione atlantica

²¹³ Ex art. 138 Cost., la legge di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da entrambe le Camere (ovvero possibilità di *navette*) con due successive deliberazioni ad intervallo non minore a 3 mesi ed approvate alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (nella seconda votazione). Sottoposta a referendum popolare se richiesto da 1/5 dei membri di una Camera o da 500.000 elettori o da 5 Consigli Regionali, entro 3 mesi dalla pubblicazione. Non promulgata se non riceve la maggioranza dei voti validi. Non si ha referendum se nella seconda votazione ciascuna Camera l'ha approvata con i 2/3 dei suoi componenti.

²¹⁴ Rispettivamente nel 1982, 1989, 1992, 1997

²¹⁵ ex Art 10 Cost.: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute...": in dottrina si ritiene un "riconoscimento automatico" delle norme internazionali generali. Nulla dispone invece la Cost. riguardo all'adattamento al diritto internazionale pattizio.

²¹⁶ ex Art. 11 Cost.: "L'Italia [...] acconsente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ed un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove a tale scopo le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

versione originaria non faceva alcuna menzione della questione - tratta oggi di argomenti relativi all'Unione in ben sette articoli²¹⁷.

(g) Quadro istituzionale e rapporto Esecutivo - Legislativo: Legislativo forte c. predominanza dell'Esecutivo

Nella Costituzione italiana il Parlamento è ciò che maggiormente caratterizza la forma di Stato, tanto che gli articoli che ad esso si riferiscono sono posti subito dopo i principi fondamentali. Si tratta inoltre di uno dei rarissimi casi di bicameralismo perfetto, in cui la predominanza del legislativo sull'esecutivo è sancita dal meccanismo della *fiducia* e, per converso, dalla facilità di utilizzo del meccanismo della *sfiducia*²¹⁸. In Portogallo, non esiste voto di fiducia in quanto tale²¹⁹, cosa che ha permesso il formarsi e mantenersi in vita di Governi di minoranza. L'Assemblea può votare mozioni di sfiducia al Governo, ma i meccanismi all'uopo previsti ne scoraggiano l'utilizzo²²⁰, con conseguente ulteriore rafforzamento dell'Esecutivo.

(h) Sistema partitico: multipartitismo estremo c. multipartitismo moderato

Il sistema partitico italiano è stato fino a tempi recenti caratterizzato da un multipartitismo estremo, accentuato da una tendenza alla costante trasformazione del numero e dell'assetto dei gruppi parlamentari²²¹. In Portogallo vi sono quattro partiti principali - cinque in seguito alle elezioni del 1999 con cui è entrato in Parlamento un nuovo partito (*Bloqueou de Esquerda*, BE) - di cui tuttavia solo due potenzialmente in grado di vincere le elezioni e governare da soli: il *Partito Socialista* (PS) ed il *Partito Social Democratico* (PSD).

(i) Decentralizzazione c. centralizzazione

In Italia vi sono venti regioni, di cui cinque a Statuto speciale, che godono di diversi gradi di autonomia, autonomia notevolmente aumentata in tempi recenti dalla cosiddetta "devolution" e dalla riforma della Costituzione²²². In Portogallo la regionalizzazione era prevista dalla Costituzione del 2 aprile 1976 agli articoli 255 - 262, ma non è stata mai attuata, fatto salvo per Azzorre e Madeira.

²¹⁷ Artt. 7, 8, 15, 102, 133, 161, 163 CRP

²¹⁸ ex Art. 94 Cost., la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. Il voto negativo di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. Il Regolamento della Camera (art. 115) prevede la mozione di sfiducia individuale, con la quale si chiedono le dimissioni di un singolo Ministro.

²¹⁹ Art. 192 CRP

²²⁰ Art. 194 CRP

²²¹ Cfr. tra gli altri: Scoppola P., 1991, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino; Gundle S. and Parker S., 1996, *The new Italian Republic. From the fall of the Berlin Wall to Berlusconi*. Routledge, London

²²² *Modifiche al Titolo V della Costituzione*, pubblicato integralmente ne *Il Sole 24 Ore*, 9.3.2001, pag. 23

1.4.4 - Ipotesi di ricerca

Come menzionato, il nostro approccio nella scelta dei casi permette la parametrizzazione, ovvero il congelamento, delle variabili costanti. Possiamo così concentrarci sulle variabili discostanti, al fine di analizzarne la valenza in quanto fattori esplicativi delle ipotesi di ricerca. Il compito di questo paragrafo è dunque costruire le ipotesi che intendiamo verificare tramite la nostra ricerca. Come per la determinazione dei quesiti di ricerca e la costruzione della griglia di analisi, anche per la delimitazione delle ipotesi, è stata fondamentale l'analisi della letteratura esistente; tuttavia, così come per i paragrafi precedenti, ricorderemo qui solo i passaggi più significativi degli studi e degli autori sopra discussi.

Dimensione dello Stato membro

Moravcsik²²³ spiega i processi decisionali europei con la convergenza degli interessi degli Stati "grandi" che si impongono su quelli piccoli: "From its inception, the EC has been based on interstate bargains between its leading member States. [...] Small States can be bought off with side-payments, but larger States exercise a *de facto* veto over fundamental changes in the scope or rules of the core element of the EC, which remains economic liberalization. Thus, bargaining tends to converge toward the minimum common denominator of large State interests."²²⁴ Tuttavia, Moravcsik si limita ad esaminare solo *case studies* relativi a negoziati intergovernativi, ove le dinamiche negoziali sono difformi da quelle del policy-making legislativo dell'UE (I Pilastro). Il secondo punto questionabile è perché negli Stati "grandi" Moravcsik non includa l'Italia, uno dei nostri due studi del caso, limitandosi a Francia, Germania e Regno Unito (si tratta di una scelta basata su quali criteri? l'autore non dà spiegazioni in merito). Vero è che più di uno sono gli autori che definiscono l'Italia una "media potenza"²²⁵, ma è anche un fatto che almeno in termini formali l'Italia è uno Stato "grande", e come tale verrà dunque considerato nell'ambito della nostra ricerca.

La nostra ipotesi è dunque che, per quanto il prestigio, il peso politico ed i voti in Consiglio intrinseci nell'essere Stato "grande" siano fattori rilevanti, essi non sono di per sé sufficienti ad assicurare il successo dell'azione a livello comunitario. Ad esempio, come visto, McCormick pone il discrimine non nella variabile grande - piccolo, bensì in Stato ricco

²²³ Cfr. Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R. e Hoffmann S. (eds.), 1991, *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Oxford, Westview Press, pp.41-84; Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press e Moravcsik A., Nicolaidis K., 1999: *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 37, N. 1, pp. 59-85.

²²⁴ Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R.O., Hoffmann S. (eds.), 1991, *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Oxford, Westview Press, p. 47

(*wealthy*) - Stato povero (*poor*)²²⁶. È del resto la natura stessa dei negoziati comunitari a limitare il potere degli Stati grandi: per quanto il metodo decisionale prevalente in seno al Consiglio sia il *consenso*, il ricorso al *voto* è sempre possibile - almeno nei casi in cui sia previsto il voto alla maggioranza qualificata - ad esempio per porre fine all'ostruzionismo di uno Stato membro, per grande che sia. Il cosiddetto "Caso Calvet" ne è un classico e conosciuto esempio: nell'inverno 1988/89, allorché si negoziava l'adozione delle marmitte catalitiche, Calvet, PDG di Peugeot, rifiutò ogni compromesso in seno alla federazione europea dei costruttori di automobili, ACEA, erroneamente confidando nel veto del governo francese, che fu invece messo in minoranza in seno al Consiglio Ambiente²²⁷. La nostra prima ipotesi è pertanto che *la "dimensione grande" (espressa in termini di voti in Consiglio dei Ministri, dimensioni geografiche, di popolazione, di PNL) conferisce influenza a uno Stato membro, ma non è condizione sufficiente ad assicurare un ruolo decisivo nei processi decisionali dell'Unione Europea.*

Framework istituzionale nazionale

La maggior parte degli studi sull'europeizzazione cerca di investigare gli effetti del processo di integrazione sulle *domestic politics* e sul *framework* istituzionale nazionale. Ad esempio, Goetz e Hix²²⁸ si interrogano sull'integrazione europea quale fattore di continuità / mutamento a livello domestico, ovvero sulle conseguenze del processo di integrazione europea sulle istituzioni nazionali. Secondo gli autori, vi sono due tipi di impatto (*impact*): diretto o indiretto. Si ha impatto diretto (*direct impact*) quando i cambiamenti sono dovuti a specifici provvedimenti normativi comunitari, mentre si ha impatto indiretto (*indirect impact*) negli altri casi. Secondo Dietrich Rometsch e Wolfgang Wessels vi è negli Stati membri un "constant effort toward European activity and participation in the EC decision-making, in order to cope with the requirements of the EC/EU political system"²²⁹, in cui ciascuna istituzione nazionale cerca di individuare un proprio specifico modo di partecipazione ed interazione al *policy making* europeo.

Il nostro lavoro acquisisce i *findings* di questi studi e si propone di proseguire avanti la ricerca, per capire quali cambiamenti, quali attori e procedure contribuiscono ad una migliore

²²⁵ Cfr. ad es. Santoro, C. M., 1989, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna

²²⁶ McCormick J., 2001, *Policy Performance in the European Union*, in Zeff E., Pirro E.B. (ed.), 2001, *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination and Compromise*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp. 7-26. McCormick J., 1996, *The European Union. Politics and Policies*, Westview Press, Oxford, pp. 203-215.

²²⁷ Cfr. Bindi F., 1994, *Economic Eurogroups & the EU Decision-making Process*, paper, IX Conference of Europeanists, Chicago, 31.3.94 - 2.4.94

²²⁸ Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London

gestione delle politiche europee da parte degli Stati membri. Secondo Bulmer e Lequesne “national governments and other actors must devise ways of making effective inputs into the political process at the supranational level (projection)”²³⁰. Ma quali sono i “ways of making effective inputs into the political process at the supranational level (projection)”?

La letteratura offre spunti interessanti, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti. Innanzitutto, molti sono gli autori che pongono l'accento su un lento processo di convergenza delle istituzioni nazionali. Ad esempio, per Meny, Muller e Quermonne²³¹ si può notare l'emergere di nuovi modelli decisionali, dovuti alle caratteristiche proprie del decision-making dell'Unione - in particolare l'incertezza (*uncertainty*) dovuta alla mancanza di una leadership certa e stabile, l'*openness* ma al tempo stesso l'*opacity* di tali processi decisionali. Gli autori affermano che si possono pertanto cogliere tre tipi di *convergenza*: (a) l'esistenza di un'*European political agenda*; (b) la trasformazione del sistema degli interessi, con una progressiva europeizzazione dei gruppi di interesse; (c) l'emergere di nuovi modelli decisionali, dovuti alle caratteristiche proprie del decision-making dell'Unione. Altri autori hanno posto l'accento sul fatto che si tratta piuttosto di convergenza a livello di *policies*, e non di strutture, e di tipo “misto” in cui alle innovazioni si affianca il permanere di specifici *arrangements* istituzionali. Dunque convergenza non implica né significa omogeneizzazione²³². Ad esempio, se per Wright, Kassim e Peters²³³ i poteri dei legislativi appaiono essersi erosi a vantaggio degli esecutivi, per Goetz e Hix²³⁴, al contrario, l'evidenza empirica mostrerebbe dapprima un declino vis-à-vis degli Esecutivi, e quindi, a partire dagli anni '90, una serie di importanti rafforzamenti dei Legislativi nei confronti degli Esecutivi, essenzialmente legati ai mutamenti del processo di integrazione e ai nuovi mezzi tecnologici per il reperimento delle informazioni²³⁵. In effetti, i Parlamenti nazionali recentemente hanno cercato di rispondere all'avanzare del processo di integrazione accrescendo lo scrutinio

²²⁹ Rometsch, D., Wessels W., (eds.), 1996, *The European Union and Member States. Towards institutional fusion?*, Manchester University Press, Manchester, pp. 328-9

²³⁰ Bulmer S., Lequesne C., 2001: *New Perspectives on EU - Member State Relationship*, paper for the ECSA Conference, May 31-June 2, 2001, Madison, Wisconsin, pp. 3-4

²³¹ Cfr. *Introduction*, in Meny Y., Muller P., Quermonne J-L. (eds.), 1996: *Adjusting to Europe: the Impact of European Integration on National Institutions and Policies*, Routledge, London, pp. 1-22. Il volume è una versione ridotta - e qualche aggiunta es. G. Amato sul caso italiano - degli atti di un Colloquio organizzato dall'*Association française de science politiques*, 23-24 Mars 1994. Cfr. Meny Y., Muller P., Quermonne J-L., 1995, *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, Paris

²³² Green Cowles M., Caporaso, J. Risse T. (eds.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca. Cfr in particolare Green Cowles e Risse: *Conclusions*, pp. 217-237

²³³ Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The domestic level*. Oxford University Press, Oxford

²³⁴ Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London

²³⁵ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers learn to fight back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised politics? European integration and national systems*, Frank Cass, London

parlamentare sulle questioni europee²³⁶.

Ciò che appare particolarmente significativo ai fini della nostra ricerca è il tentativo di Wright, Kassim e Peters²³⁷ di spiegare il perdurare delle distinzioni nazionali con sei variabili proprie delle domestic politics, le prime tre relative ai *values* dello Stato membro, le rimanenti alle sue istituzioni:

- *Policy style*, ovvero se vi sia uno stile decisionale impositivo (*impositional*) o consensuale, un approccio delle politiche attivo o reattivo ed una consuetudine allargata o ristretta alla consultazione;
- *Policy ambitions* circa gli obiettivi del governo nei confronti dell'Unione: a favore del processo di integrazione, neutro o contro di esso, focalizzato verso una particolare politica (*policy*) o *polity* o meno;
- *Concezione del coordinamento*, il coordinamento come mero scambio di informazioni o come mezzo per formulare posizioni nazionali da difendere a Bruxelles;
- *Nature of party system*: la natura del sistema partitico influenza la strategia di coordinamento: i sistemi maggioritari facilitano infatti il coordinamento attivo (*positive*) grazie alla maggiore gerarchizzazione dell'esecutivo ed alla disciplina di partito, rispetto ai governi di coalizione, dove i Ministeri sono in mano a partiti diversi;
- *Struttura dell'esecutivo*: nei Paesi caratterizzati da un Capo di Governo debole (es. Italia) o/e da una marcata autonomia dei Ministri (es. Austria o Germania) i Ministri godono di una maggiore indipendenza nell'arena europea;
- *Domestic administrative opportunity structure*: l'esistenza di divisioni verticali piuttosto che orizzontali nella pubblica amministrazione; la frontiera tra la nomina politica o di carriera agli alti gradi amministrativi; l'esistenza di un sistema di Gabinetto; la natura della cultura amministrativa.

Una tesi vicina a quella sostenuta da Harmesen²³⁸, secondo il quale le pressioni esercitate dall'Unione sui sistemi politici nazionali "are necessarily mediated through the existing institutional structures and values that characterize each national politico-administrative system [...] the responses of member States reflect the pre-existing balance of domestic institutional structures, as well as the broader matrices of values which define the nature of

²³⁶ Raunio T., Hix S.: *Backbenchers learn to fight back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London; Cfr. anche Cfr. Maurer A., Wessels W., 2001, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden

²³⁷ Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The domestic level*. Oxford University Press, Oxford

appropriate political forms in the case of each national polity and the outcome is a pattern of national differentiation.²³⁹

Il nostro lavoro utilizza tali studi per definire la seconda ipotesi: *le caratteristiche del quadro istituzionale nazionale, e la capacità di adattamento ai mutevoli processi decisionali dell'Unione Europea, agevolano lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali in sede UE. In particolare, appaiono rilevanti i seguenti aspetti: la struttura dell'esecutivo, i rapporti esecutivo-legislativo, la natura del sistema partitico e le caratteristiche proprie della Carta Costituzionale.*

Durata di membership

Ipotizziamo infine che la durata di *membership* possa essere inclusa nei fattori che facilitano il processo di *learning process* e di adattamento delle istituzioni nazionali al quadro istituzionale e decisionale dell'UE, e dunque l'ottimizzazione della gestione degli affari europei da parte delle stesse. In altre parole, ipotizziamo che *a più lunga membership nelle Comunità / Unione corrisponda maggiore capacità di adattamento e pertanto più efficace gestione delle questioni europee.*

Infatti, se *l'integrazione politica* è un processo nel tempo, nel quale "attori politici di nazioni diverse sono persuasi a trasferire le loro obbligazioni, aspettative e attività politiche verso un nuovo centro, le cui istituzioni già possiedono o chiedono la giurisdizione sui preesistenti stati nazionali"²⁴⁰, allora, maggiore sarà il tempo passato in seno alla Comunità / Unione, maggiore sarà la pressione integrativa. Tanto più che si tratta, come ci spiega George²⁴¹, di una pressione e di un processo di *spillover* che avviene anche sulle *domestic politics*.

²³⁸ Harnesen R., 1999, *The Europeization of National Administration: A Comparative Study of France and the Netherlands*, in "Governance", 12/1, pp. 81-113

²³⁹ Kassim H. in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The domestic level*. Oxford University Press, Oxford, p. 253

²⁴⁰ Cfr. Haas, E., 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, London, Stevens & Sons, p.5-7. Il concetto di *integrazione* è stato oggetto di molteplici analisi, cosa che ha contribuito forse a dar luogo ad una certa confusione semantica; ad esempio, fa notare Ernst Haas in un testo del 1975, è necessario tenere ferma la distinzione tra "integrazione regionale" e concetti quali regionalismo, cooperazione regionale, organizzazioni, movimenti, sistemi o sottosistemi regionali. (Haas, E., 1970, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in *International Organisations*, vol.24, Autumn 1970, pp.607-646 p.105).

²⁴¹ George S., 1996, *Politics and policy in the European Community*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford

1.5 - Le fonti e le scelte nella redazione del testo

Come menzionato, la letteratura sulla relazione Portogallo / Unione Europea e sulla relazione Italia / Unione Europea è limitata; si tratta, in massima parte, di studi di natura storica o giuridica. Per quanto riguarda l'impianto costituzionale ed istituzionale dei due Paesi vi è invece una vasta letteratura in entrambe i casi; ciò che manca, tuttavia, è l'esistenza di testi che comparino i due casi²⁴². I pochi testi comparati in cui figurino tanto l'Italia che il Portogallo sono solo limitatamente rilevanti ai fini della nostra ricerca²⁴³. Ciò ha implicato la necessità di effettuare, come base di questa ricerca, un approfondito lavoro di comparazione tra Italia e Portogallo. Qualora tale comparazione sia rilevante ai fini della ricerca o della narrazione essa verrà inserita nel testo. Quando possibile, tuttavia, per non appesantire inutilmente il testo abbiamo preferito optare per la redazione di tabelle comparative riportare in annesso a questo studio, alle quali si rimanda il lettore interessato.

Diverso il discorso per quanto riguarda la parte relativa alle istituzioni ed ai processi decisionali europei. In materia ci sono ormai numerosissimi testi e manuali (cfr. in bibliografia) nei quali la descrizione del funzionamento delle istituzioni UE non presenta differenze di fondo. Per quanto riguarda le istituzioni comunitarie, ci siamo limitati a menzionare nel testo soltanto i tratti specificatamente necessari ai fini del nostro studio, citando in nota solo testi di particolare rilevanza (es. documenti interni alle istituzioni).

La raccolta dei dati. L'arco temporale di raccolta dei dati è durato sei anni, cui si deve aggiungere un ulteriore anno per includere le importanti riforme nel frattempo avvenute, specie in Italia. Ai numerosi testi consultati - riportati in bibliografia in un unico indice alfabetico, mentre in nota ci limitiamo a riportare i testi da cui abbiamo ripreso citazioni o testi di particolare interesse - si è affiancata l'attività di interviste orali e di osservazione partecipata, che in realtà costituiscono la parte preponderante nella raccolta dei dati. Ciò ha tuttavia posto dei problemi di dimostrabilità scientifica dei dati riportati. Tre sono gli ordini di problemi: i documenti riservati, le interviste, le osservazioni partecipate.

Per quanto riguarda il problema dei *documenti riservati* - fondamentali in fase di ricerca - essi diventano di non facile gestione al momento della redazione del testo: si possono riportare?

²⁴² E i pochi accorpano Spagna e Portogallo (sic!), es. Colomer, J.M. (ed.), 1999: *La politica in Europa*, Ed. Laterza, Roma

²⁴³ Cfr. per es. Morlino L., 1998, *Democracy between Consolidation and crises. Parties, groups, and citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford. Un altro caso è Sidjanski D., Ayberk U. (eds.), 1990, *L'Europe du Sud dans la CE*, Paris, P.U.F.

Fino a che limite? E' possibile citarli in bibliografia o in nota? Nella maggior parte dei casi abbiamo optato per una delle due seguenti opzioni: (a) nessun riferimento (testo, nota o bibliografia), considerati solo in quanto *background material*; (b) citazione, ma riportando solo la dizione "documento riservato". In altri casi, invece, si riportano i riferimenti completi dei documenti in questione, considerando che essi abbiano perso nel tempo il proprio elemento di riservatezza.

In materia, fondamentale è stato il periodo di studio passato presso la Biblioteca della Direzione Generale per gli Affari Comunitari presso il Ministero degli Esteri a Lisbona²⁴⁴. In tale biblioteca si trovano tantissimi documenti originali anche recenti, difficilissimi da reperire altrove. Altre biblioteche fondamentali sono state quelle della Commissione e, soprattutto, del Segretariato Generale del Consiglio dei Ministri, entrambe situate a Bruxelles. Nel periodo di stage al Consiglio dei Ministri abbiamo potuto avere accesso all'archivio della DG J (Educazione, Cultura, Audiovisivi, Gioventù), mentre il periodo passato in qualità di Segretario Particolare del Sottosegretario agli Esteri con delega per gli Affari Europei, On. Umberto Ranieri, è stato prezioso per quanto riguarda la conoscenza di documenti riservati interni al Governo.

Per quanto riguarda le *interviste* - tutte orali con trascrizione manuale - il problema che si è posto è stato come riportare le affermazioni degli intervistati, visto che si trattava in massima parte di interviste *off-record*. Due le possibilità: (a) porre in nota per ciascun riferimento la dicitura "secondo fonti riservate", "secondo un alto ufficiale / politico che ha chiesto di mantenere l'anonimato" ecc., oppure (b) utilizzare tali espressioni solo quando strettamente necessarie -- ovvero in caso di citazione diretta - utilizzando anche qui il resto del materiale raccolto come *background material*. Al fine di non appesantire oltremodo il testo, si è optato per la seconda soluzione. Si riporta tuttavia in allegato la lista completa delle interviste effettuate²⁴⁵, cui in realtà devono essere aggiunti successivi numerosi incontri informali con molti degli intervistati.

²⁴⁴ Ai cui responsabili vanno i miei più sentiti ringraziamenti!

²⁴⁵ Le interviste hanno avuto luogo nel corso di periodi di ricerca finanziati da borse di studio. In particolare: Novembre - dicembre 1994: borsa *Commissariat Général aux Relations Internationales de la Communauté Française de Belgique / Ministero Affari Esteri c/o Université Libre de Bruxelles, Institut d'Études Européennes*, Brussels, Belgio; gennaio - agosto 1995: borsa CNR c/o *Université Libre de Bruxelles, Institut d'Études Européennes (ULB-IEE)*, Brussels; e gennaio - giugno 1997: *Borsa di Perfezionamento Università di Firenze c/o Université Libre de Bruxelles, Institut d'Études Européennes*, Bruxelles, Belgio; marzo - maggio 1998: *Borsa Instituto Camões / Ministero Affari Esteri italiano c/o Instituto Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisbona, Portogallo*; giugno 1998 - maggio 1999: borsa CNR c/o *Université Libre de Bruxelles, Institut d'Études Européennes*, Brussels, Belgio; dicembre 1999- gennaio 2000: borsa NATO/CNR: c/o *Instituto Ciências Sociais, Lisbona, Portogallo*.

Infine, l'*osservazione partecipata*: essa si è essenzialmente concentrata nelle seguenti attività: *stagiaire* presso la Segreteria Generale del Consiglio dei Ministri dell'Unione, DG J²⁴⁶ (Bruxelles, maggio - ottobre 1997); *Consigliere Esterno* per il Semestre di Presidenza portoghese dell'UE presso l'Ambasciata d'Italia a Lisbona (novembre 1999 - gennaio 2000); *Segretario Particolare* del Sottosegretario agli Esteri con delega per gli Affari Europei, On. Umberto Ranieri (Ministero degli Affari Esteri, Roma, gennaio - maggio 2000), *Consigliere per le Relazioni Internazionali* del Sottosegretario al Commercio Estero On. Mauro Fabris, (Ministero dell'Industria e del Commercio Estero, Roma, giugno - novembre 2000). A ciò si deve aggiungere un periodo passato presso il Gabinetto del Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie Dott. Enrico Letta (Roma, inverno 1999), fondamentale per la ricostruzione del quadro delle attività e dei responsabili delle questioni europee nei diversi Ministeri, oltre alla più che decennale attività politica nazionale ed internazionale svolta nell'ambito del *Partito Popolare Europeo* (1990-2001).

Tali periodi di osservazione partecipata, di esperienze professionali e politiche hanno reso possibile la partecipazione a numerosi incontri riservati attinenti al tema della ricerca, e di grande importanza ai fini della stessa. Tuttavia, anche in questo caso il problema è come eventualmente riportare quanto accaduto o detto in tal sedi. Anche qui la scelta è stata simile al caso delle interviste, ovvero l'utilizzo - in linea di massima - del materiale raccolto come *background material*.

1.6 – Organizzazione del testo

Abbiamo considerato logico seguire, nella redazione del testo, un ordine di tipo *down-up*, cioè una narrazione che idealmente ripercorra la formazione di un atto comunitario vista con gli occhi dello Stato membro, ovvero un iter che vada dallo Stato membro alle istituzioni europee, ben sapendo tuttavia che si tratta di un intreccio complesso ed inestricabile tra i due livelli decisionali, che possono ormai essere distinti ai soli fini analitici.

Di conseguenza, le parti del testo che seguiranno saranno organizzate nella seguente maniera.

²⁴⁶ DG Audiovisivi, Cultura, Educazione, Gioventù

La seconda parte del testo sarà di tipo descrittivo: vi si presenteranno infatti i dati empirici raccolti al fine di rispondere a due delle domande poste nelle pagine precedenti: A. *Come vengono elaborate le posizioni nazionali? Quali sono gli attori e le procedure, sia formali che informali, che concorrono alla loro formazione?* B. *Come vengono difese le posizioni nazionali a livello europeo? Quali sono gli attori coinvolti, le procedure (formali ed informali) e le strategie adottate, ai fini di difendere gli interessi nazionali nei processi decisionali UE?* Si analizzeranno dunque nella seconda parte di questo lavoro gli attori, le procedure - formali ed informali - che concorrono ad elaborare le posizioni nazionali (*il livello nazionale*); quindi l'attenzione sarà rivolta all'analisi degli attori e delle strategie - formali ed informali - coinvolte nella difesa delle posizioni nazionali nelle istituzioni dell'Unione (*il livello europeo*).

La terza parte, conclusiva di questo lavoro, sarà invece dedicata all'analisi dei *findings* empirici al fine di rispondere agli altri due quesiti: *Quali sono le variabili influenzano, in maniera positiva o negativa, lo Stato membro nel difendere degli interessi nazionali? Quali sono le variabili che facilitano l'adattamento delle istituzioni e delle procedure decisionali nazionali all'evoluzione dell'integrazione europea?* Acquisita la parte descrittiva (il "come funziona") si discuteranno infatti nella terza parte le analogie e le differenze tra i due Paesi in esame, gli effetti di tali difformità e le cause delle stesse, specie quando esse implicino una minore/maggiore efficienza dello Stato membro nell'elaborazione e/o difesa dell'interesse nazionale.

In tale sede conclusiva, alla luce dei risultati della ricerca e delle risposte ottenute ai quesiti posti, discuteremo infine della validità delle ipotesi formulate all'inizio della ricerca: la rilevanza della dimensione dello Stato membro, l'importanza del quadro istituzionale nazionale ed il rilievo della durata della *membership*.

PARTE II

GLI ATTORI, LE PROCEDURE LE STRATEGIE: L'ANALISI EMPIRICA

II.1 - Il livello nazionale: introduzione

Il compito di questa parte del nostro lavoro è ricostruire il quadro delle relazioni tra Italia e Portogallo e Unione Europea. Come stabilito nella I parte, dovremo infatti rispondere alle seguenti domande: *Come vengono elaborate le posizioni nazionali? Quali sono gli attori e le procedure, sia formali che informali, che concorrono alla loro formazione? E una volta elaborate, come vengono difese le posizioni nazionali a livello europeo? Quali sono gli attori coinvolti e le strategie adottate (formali ed informali) ai fini di difendere gli interessi nazionali nei processi decisionali UE?*

Analizzeremo prima la questione della formulazione delle posizioni a livello nazionale e quindi la loro promozione a livello europeo. In altre parole, studieremo dapprima le istituzioni e le procedure nazionali interessate dal policy making comunitario e quindi analizzeremo come gli attori nazionali interagiscono nel processo decisionale europeo. La distinzione tra i due livelli è utile ai fini analitici, anche se nella realtà si tratta di un intreccio ormai inestricabile. Nelle parole di Petitville, infatti: “[...] souvent l’analyse du système décisionnel communautaire est réduite à l’activité de la Commission européenne, du Conseil des Ministres, du Parlement européen et de la Court de Justice... [nonostante] le rôle déterminant

joué par le systèmes politico-administratifs des États membres dans le processus décisionnel communautaire... Pour chaque État membre il s'agit véritablement d'élaborer au niveau national, sur chaque position d'acte communautaire de la Commission Européenne, une position que reflète les intérêts nationaux. Or, pour chaque État membre, ce processus décisionnel est un processus extrêmement complexe qui oblige à coordonner les position de nombreux ministères, à tenir compte des pressions exercées par les groupes d'intérêt, à consulter le Parlement national et ses comités spécialises dans les affaires communautaires, à s'informer sur les positions des autres États membres... ”¹

La letteratura precedentemente esaminata mostra una predominanza dell'esecutivo nazionale nelle questioni europee², ed in esso del Primo Ministro, del Ministro degli Esteri, oltre che dei Ministri Economici e Finanziari, ormai parte anche del Consiglio Europeo. Ad esempio, secondo Vincent Wright, Hussein Kassim e Guy Peters³ si può parlare di “convergenza istituzionale”. In particolare, le similitudini riguardano:

- I Capi di Governo, il cui ruolo è divenuto, dalla metà degli anni '80, sempre più marcato ed importante e che dispongono ormai di propri supporti tecnici ed istituzionali per le questioni europee;
- I Ministri degli Esteri, che mantengono un ruolo centrale - spesso controllando il coordinamento stesso - anche grazie al fatto che assicurano il legame formale tra la Capitale e la REPER che da essi dipende, anche se anche a causa dello sviluppo delle tecnologie (i.e. fine del monopolio delle informazioni) vedono il loro ruolo sempre più erodersi;
- I singoli Ministri - che si sono dovuti dotare di appropriate strutture e processi decisionali. I Ministri (junior) per gli affari europei - che benché siano stati creati in quasi tutti gli esecutivi nazionali non hanno un ruolo centrale nel coordinamento. Laddove essi abbiano rivestito o rivestano un ruolo importante, ciò è dovuto più alle singole personalità in oggetto che al ruolo formale;
- I Parlamenti nazionali - che mantengono un ruolo formale nelle questioni europee ma non sostanziale;
- La relazione esecutivo / legislativo: i poteri dei legislativi appaiono essersi erosi a

¹ Petitville F., 1999, *La face national de la gouvernance communautaire. L'élaboration des positions nationales des États membres sur les propositions d'actes communautaire*, EIPA, Maastricht.

² Miranda J., 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, 6a ed., Coimbra Editora, Coimbra, p. 410.

³ Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford.

vantaggio degli esecutivi, per quanto i Parlamenti si siano tutti dotati di commissioni e procedure apposite per la gestione delle questioni europee;

- I livelli subnazionali negli Stati federali stanno riuscendo ad inserirsi nel coordinamento a livello nazionale.

Esistono ancora, tuttavia, delle marcate differenze tra Stati membri. Esse sono relative a:

- I Ministri degli Esteri, dominanti in alcuni paesi e non in altri;
- I singoli Ministri per quanto riguarda i loro rispettivi poteri;
- Gli obiettivi del coordinamento: dagli Stati che lo concepiscono come uno strumento per dar vita ad un'unica posizione coerente nazionale (Francia, Regno Unito, Danimarca, Portogallo) in ciascuna delle questioni dibattute nell'UE, a quelli che invece hanno ambizioni più modeste;
- Il ruolo dei Parlamenti nazionali, da periferico (es. Francia) a determinante (es. Danimarca);
- Il meccanismo di coordinamento, le cui funzioni e forme variano notevolmente;
- Il coinvolgimento del livello subnazionale nel coordinamento: da assente negli Stati centralizzati (es. Grecia o Portogallo), a coinvolti (es. Italia e Spagna), fino a rivestire un ruolo importante (es. Germania);
- L'articolazione dei livelli ufficiali e politici: da ben interconnessi (Francia, Danimarca, Germania) a frammentati, sicché l'eventuale costruzione di una posizione coerente può solo avvenire a livello di COREPER.

Secondo gli autori, inoltre, il processo di integrazione europea ha implicato un forte bisogno di coordinamento sulle politiche da parte dei governi: il coordinamento è infatti ormai una funzione necessaria degli esecutivi degli Stati membri, a causa delle sempre più estese competenze dell'Unione, delle responsabilità legate alla conduzione del Semestre di Presidenza, della necessità di proteggere gli interessi nazionali. Il modo in cui il coordinamento viene organizzato ha implicazioni importanti sia per le singole politiche domestiche (*domestic politics*) che per l'UE nel suo insieme.

Altri studi mostrano invece una recente tendenza dei Parlamenti ad occuparsi maggiormente di affari europei. Abbiamo infatti visto come si possano individuare tre fasi nel rapporto tra parlamenti nazionali e affari europei. Inizialmente *limited or no involvement* (dalle origini a metà degli anni '80), per passare poi ai *primi adattamenti* al mutato quadro decisionale della CEE, in seguito all'Atto Unico (1987) - che ha portato ad una maggiore specializzazione, con la creazione di specifiche commissioni per gli affari europei, ad un maggiore flusso di attività,

ed a tentativi di includere i MPE nei lavori delle commissioni specializzate. Infine, a partire dal TUE, è iniziata una terza fase in cui il coinvolgimento dei parlamenti nazionali è stato percepiti come *la risposta al democratic deficit* dell'Unione⁴. Con l'ampliarsi delle aree coperte dalla legislazione comunitaria, la crescente importanza del diritto comunitario nei confronti del diritto nazionali, i nuovi poteri dell'Unione, l'incremento del bilancio dell'Unione ed i cambiamenti delle sue funzioni, è infatti sorta la necessità di un maggiore scrutinio degli atti legislativi dell'Unione. Necessità che è stata per altro riconosciuta nei Trattati dell'Unione. Così, con il Trattato di Maastricht "a more parliamentary climate prevailed"⁵: se da una parte, infatti, la dottrina legale è certa - non vi è un ruolo riconosciuto per i Parlamenti nazionali nei primi 10 para-costituzionali articoli del Trattato UE⁶ - dall'altra le ultime revisioni dei Trattati hanno considerato l'attività dei Parlamenti nazionali: la *Dichiarazione N. 13* allegata al TUE concerne infatti il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea⁷ e la *Dichiarazione N. 14* le Assise⁸, mentre il Trattato di Amsterdam include un *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali*⁹ nel quale i governi si impegnano a trasmettere ai rispettivi parlamenti nazionali tutti i documenti di consultazione della Commissione (*green papers* e *white papers*), nonché le proposte di atti legislativi della Commissione. I Parlamenti nazionali hanno dunque negli ultimi anni cercato di rispondere alla mutata situazione attuando un maggior scrutinio parlamentare sulle questioni europee¹⁰. Secondo Maurer e Wessels¹¹, ad esempio, l'adattamento ha riguardato innanzitutto la creazione e/o trasformazione delle Commissioni specializzate in affari europei, le cui evoluzioni hanno riguardato in particolare tre punti: una maggiore specializzazione dei parlamentari; una più intensa attività delle commissioni; una maggiore segmentazione e frammentazione degli organi e gruppi parlamentari. Sta inoltre cambiando il tipo di scrutinio parlamentare: da semplice informazione *ex-post*, a procedure vincolanti (*mandatory*

⁴ Norton P., 1995, *National Parliaments and the European Union*, in: "The Journal of Legislative Studies", Special issue, Vol. 1, Autumn 1995, n. 3.

⁵ Laprat G., *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea*, in Laursen F., Pappas S. (eds.), 1995 *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, EIPA, p. 1.

⁶ Cfr. Maurer A., Wessels W., 2001, *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W., (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, p. 429.

⁷ Dichiarazione N. 13 "Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea", *Unione Europea, raccolta dei Trattati*, 1993, tomo I, vol. I, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

⁸ Dichiarazione N. 14 "Sulla Conferenza dei parlamenti", *Unione Europea, raccolta dei Trattati*, 1993, tomo I, vol. I, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

⁹ Protocollo N. 13 "Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea", in Curti Gialdino C. (a cura di), 2000, *Codice costituzionale dell'Unione europea*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli.

¹⁰ Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, p. 152.

¹¹ Cfr. Maurer A., Wessels W., *National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?*, in Maurer A., Wessels W., (eds.), 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, pp. 425-475.

procedures).

Nelle pagine che seguiranno, analizzeremo dunque le variabili sopracitate, studiando il ruolo del Capo del Governo, del Ministro degli Esteri, dei Ministri verticali ed il collegamento tra essi in Italia e Portogallo. Guarderemo poi al ruolo dei Parlamenti nazionali e delle Commissioni specializzate in affari europei, ed al rapporto Esecutivo - Legislativo in materia europea. In entrambe i casi, partiremo da una breve analisi introduttiva sull'Esecutivo e sul Legislativo in Italia e Portogallo.

Tuttavia, prima di entrare nel dettaglio dell'analisi delle istituzioni nazionali, troviamo utile inserire dei cenni introduttivi sulla Carta Costituzionale, documento fondante della vita istituzionale di uno Stato, con particolare riferimento all'eventuale trattazione di questioni comunitarie ed europee.

II.2 - La Costituzione e le questioni europee

La Costituzione italiana (1948) e la Costituzione portoghese (1976) sono state entrambe elaborate dopo un periodo di dittatura, e riflettono questa esperienza in vari modi¹². Diversi erano tuttavia i contesti internazionali al tempo delle due elaborazioni: nella seconda metà degli anni '40, infatti, la giovane democrazia italiana non poteva attingere dalle esperienze costituzionali dei paesi vicini¹³: i principi fondanti della Costituzione italiana riflettono così il desiderio dei Padri Costituendi di rendere impossibile l'emergere di nuove esperienze totalitarie, oltre che il necessario compromesso tra le diverse forze politiche che componevano la Costituente. Il principio di un Presidente forte fu dunque respinto, mentre la necessità di mediare tra la visione iper-parlamentare del PCI e le visioni liberiste di partiti come il PLI portarono ad un Primo Ministro *primus inter pares*. Il principio dei *check and balances* fu sostituito con un sistema nel quale i partiti ed il Parlamento giocano un ruolo fondamentale, mentre il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale servono da garanzia e riequilibrio¹⁴. Infine, poiché nel campo delle relazioni internazionali gli unici riferimenti erano la fallimentare esperienza della Società delle Nazioni e le neonate Nazioni Unite (cui l'Italia entrerà a far parte solo nel 1955) - entrambe organizzazioni internazionali "classiche", intergovernative e basate sul diritto internazionale - la Costituzione incluse solo due riferimenti alle relazioni internazionali: l'art. 10 e l'art. 11 (v. infra).

Diversa invece la situazione al momento della redazione della Costituzione lusofona: benché il Portogallo uscisse da una lunga dittatura e da una sconfitta militare dalle importanti conseguenze sia economiche che psicologiche per la perdita delle Colonie, lo Stato era unitario da oltre otto secoli, mentre la scelta in favore della Repubblica era stata già attuata dal 1910. Inoltre, alla metà degli anni '70, cosa fossero la CEE ed i principi fondanti del diritto comunitario era ormai chiaro, così come il dovere, da parte degli Stati candidati all'adesione, di introdurre nel proprio ordinamento giuridico l'*acquis communautaire*. Il Portogallo era inoltre membro fondatore dell'EFTA e della NATO, ed era entrato nell'ONU nel 1955 (assieme all'Italia). Nel frattempo, la Francia era passata con la "V Repubblica" ad un sistema

¹² In Italia: 1922-1945; in Portogallo: 1926-1974. Per il processo di consolidamento democratico in Italia e Portogallo, cfr. Morlino L., 1998, *Democracy Between Consolidation and Crises. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford. In particolare per le soluzioni istituzionali cfr. il capitolo 6 "Beyond Consolidation" e il paragrafo "Which Kind of Democracy?", pp. 258-263.

¹³ Oltrelpe si discuteva infatti della "IV Repubblica", mentre in Germania i limiti ed i fallimenti di Weimar costituivano una delle basi, *a contrario*, della Legge Fondamentale. Cfr. Maranini G., 1958, *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano.

¹⁴ Cfr. Amato G., Bruno F., 1981, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni Costituzionali*, pp. 33-85.

semi-presidenziale¹⁵, mentre le Costituzioni italiana e tedesca avevano cominciato a mostrare i propri pregi, ma anche i propri limiti. Per la Costituzione portoghese possiamo dunque parlare di *learning process*: ad esempio, l'enumerazione dei diritti, delle libertà e delle garanzie trova origine nelle costituzioni tedesca ed in particolare italiana, così come il principio dell'istituzionalizzazione dei partiti. Le concezioni del Presidente della Repubblica e delle relazioni tra Governo e Parlamento derivano invece dai paesi dotati di "parlamentarismo razionalizzato" e semipresidenzialismo quali la Francia della V Repubblica - sebbene con la fondamentale differenza, come vedremo, del mancato dualismo tra Presidente e Primo Ministro; egualmente, la Commissione Costituzionale si ispira ai vari tribunali costituzionali ed in particolare al Consiglio Costituzionale francese. Il *Conselho da Revolução* - abolito nel 1982 - ricalcava invece la soluzione adottata in Turchia nei primi anni di vigenza della Costituzione del 1961, ed il *Provedor da Justiça* gli Ombudsmen scandinavi. I due casi di autonomia regionale (Açores e Madeira) prendevano spunto dalla Costituzione italiana; infine, la concezione delle organizzazioni popolari di base proveniva dalle esperienze dei paesi dell'Europa centrale ed orientale e dalla rivoluzione peruviana del 1968¹⁶.

Le due costituzioni sono *lunghe*¹⁷ e di *compromesso*¹⁸; *programmatica* quella italiana, di *prospettiva* quella portoghese. La comune *rigidità*¹⁹ è accentuata nel caso italiano dalla frammentazione politica caratterizzante il Parlamento, che ha finora impedito qualunque tentativo di revisione globale. Al contrario, la Costituzione portoghese, a causa del ruolo inizialmente assegnato al Movimento Forze Armate (MFA)²⁰, prevedeva sin dagli inizi

¹⁵ Con la Costituzione del 1958, modificata nel 1962.

¹⁶ Cfr. Miranda J., 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, 6a ed., Coimbra Editora, Coimbra, pp. 352-353.

¹⁷ 139 articoli più disposizioni finali e transitorie per la penisola, ben 312 più Preambolo per quella lusofona, una delle più lunghe al mondo.

¹⁸ Anche se la Costituzione Italiana è concepita in modo più *aperto*, ovvero più elastica e dunque suscettibile di legittimare ed orientare programmi ed indirizzi diversi. Cfr. Amato G., Barbera A., 1997, *Manuale di Diritto Pubblico. II L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 5a ed. p. 99-103 e Miranda J., 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, 6a ed., Coimbra Editora, Coimbra, p. 324 ss.

¹⁹ Ex art. 138 Cost., la legge di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da entrambe le Camere (ovvero possibilità di *navette*) con due successive deliberazioni ad intervallo non minore a 3 mesi ed approvate alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (nella seconda votazione). Viene sottoposta a referendum popolare se richiesto da 1/5 dei membri di una Camera o da 500.000 elettori o da 5 Consigli Regionali, entro 3 mesi dalla pubblicazione. Non è promulgata se non riceve la maggioranza dei voti validi. Non si ha referendum se nella seconda votazione ciascuna Camera approva la revisione con i 2/3 dei suoi componenti. La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale (art. 139 Cost.). Ex artt. 284-289 CRP: L'iniziativa compete ai Deputati, con la presentazione di un progetto di modifica costituzionale; le alterazioni devono essere approvate con una maggioranza dei 2/3 dei deputati effettivamente in funzione; se approvata, non può essere respinta dal Presidente della Repubblica; 15 aree di limiti materiali alla revisione costituzionale, impossibilità di modifica in caso di stato d'assedio o di emergenza. La revisione ordinaria può avvenire solo passati 5 anni dalla data di pubblicazione della precedente revisione. Revisioni straordinarie sono permesse in qualunque momento, ma devono essere approvate con una maggioranza dei 4/5 dei Deputati effettivamente in funzione.

²⁰ Cfr. Morlino L., 1998, *Democracy Between Consolidation and Crises. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford.

successive modifiche²¹. Ciò, unitamente ad una minore frammentazione partitica²², ha permesso ben quattro modifiche, nel 1982, 1989, 1992, 1997.

Nella Costituzione italiana non vi sono articoli che trattino delle relazioni tra Stato e UE o tra diritto nazionale e diritto comunitario, ad eccezione dell'art. 117 come riformato nel in cui si tratta di "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni" (vedi appendice). La Costituzione è infatti rimasta ferma ad un'interpretazione estensiva degli articoli 10²³ e (in particolare) 11, in realtà introdotti in vista dell'adesione all'ONU. L'art. 10 C.I. stabilisce che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", mentre l'art. 11 C.I. stabilisce che "l'Italia... acconsente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ed un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Non vi è dunque alcun accenno alle Comunità o all'Unione. Della Cananea parla ad esempio in materia di una "discrepancy between the European and Italian Constitutions"²⁴. Invero, la *III Bicamerale*²⁵ prevedeva l'introduzione di articoli specifici relativi alla partecipazione all'UE: da una parte si sarebbe data al Governo la possibilità di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità ed urgenza concernenti, quali l'adempimento di obblighi comunitari dai quali derivi responsabilità dell'Italia²⁶; dall'altra si devolveva un intero Titolo al tema della partecipazione dell'Italia all'Unione Europea²⁷. In esso, si stabilivano i doveri del Governo nei confronti del Parlamento in materia UE: informazione da parte del Governo alle Camere in relazione a: revisione dei trattati²⁸, fase ascendente del diritto comunitario²⁹, designazione dei membri italiani delle istituzioni UE³⁰. Inoltre, il Titolo regolava le relazioni governo-regioni in materia

²¹ È ad esempio il caso del "Consiglio della Rivoluzione", abolito con la modifica costituzionale del 1982.

²² I "numeri" necessari per la revisione sono inferiori in Italia (maggioranza assoluta) rispetto al Portogallo (2/3 dei deputati). Tuttavia nel caso italiano la ratifica deve essere doppia e a distanza di tre mesi (nelle due Camere) fronte ad un Parlamento unicamerale portoghese. Ciò, unito al *framework* partitico italiano variegato e conflittuale, rende qualunque revisione di assai difficile attuazione.

²³ In dottrina si ritiene un "riconoscimento automatico" delle norme internazionali generali. Nulla dispone invece la Costituzione riguardo all'adattamento al diritto internazionale pattizio.

²⁴ Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, p. 110.

²⁵ Presieduta da Massimo D'Alema e formata da 70 Parlamentari (Senatori e Deputati) la *III Bicamerale* ha iniziato i suoi lavori nel gennaio 1997 (*Sole 24 Ore*, 17.1.97, 21.1.97, 24.1.97, 5.2.97, 19.2.97).

²⁶ *art. 108, co. 1 e 2*: il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità ed urgenza concernenti ... adempimento di obblighi comunitari dai quali derivi responsabilità dell'Italia.

²⁷ *Titolo V - Partecipazione dell'Italia all'Unione europea*.

²⁸ *art. 117, co. 2*: il Governo informa tempestivamente le Camere dei negoziati per la revisione dei trattati istitutivi delle comunità europee ... sottopone al Parlamento il progetto di revisione al fine di acquisirne gli eventuali indirizzi.

²⁹ *art. 117, co. 3*: il Governo informa preventivamente il Parlamento sul procedimento di formazione delle norme comunitarie.

³⁰ *art. 117, co. 4*: il Governo designa i membri degli organi delle istituzioni dell'Unione europea previo parere delle Camere.

comunitaria³¹. Tuttavia, la *III Bicamerale* è fallita a luglio 1997 a causa della mancanza di accordo politico tra le forze parlamentari sui temi della giustizia³². Simile sorte hanno del resto subito gli altri tre tentativi di attuare una riforma complessiva della Costituzione³³.

La Costituzione portoghese è stata emendata 4 volte, rispettivamente nel 1982, 1989, 1992, 1997. Le ultime tre revisioni hanno riguardato anche questioni relative alla partecipazione alla CEE/UE. Così la Costituzione portoghese - silente nella prima versione - tratta oggi di questioni comunitarie / dell'Unione in ben sette articoli (artt. 7, 8, 15, 102, 133, 161, 163 CRP). Già nel 1982 (e poi ancora nel 1989) era stato modificato l'articolo 8 CRP relativo al diritto internazionale, sancendo così - specie nella terza versione - l'efficacia diretta nell'ordinamento giuridico portoghese delle norme emanate dagli organi delle organizzazioni internazionali di cui faccia parte il Portogallo, se così stabilito dai trattati istitutivi³⁴.

Le successive modifiche, a parte un paio di articoli piuttosto generici relativi a "l'impegno del Portogallo nel rafforzamento dell'identità europea"³⁵, e alla possibilità di "esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione dell'Unione europea"³⁶, trattano questioni specifiche, in parte *conditio sine qua non* per la ratifica e la messa in atto degli impegni derivanti dal Trattato di Maastricht. Essi vertono infatti sul *Banco de Portugal*³⁷, sulla possibilità di attribuire agli stranieri residenti nel territorio - in condizioni di reciprocità - la capacità elettorale attiva e passiva nelle elezioni locali e nelle elezioni per il Parlamento Europeo³⁸. Infine, nel 1997 - in seguito al Trattato di Amsterdam - all'articolo che già

³¹ Art. 118, co. 2: il Governo adotta le misure necessarie in caso di inadempimento delle regioni in riferimento agli atti dell'U.E. art. 118, u.c: il Consiglio dei ministri provvede, con decisione motivata, sulla richiesta delle Regioni di ricorrere presso gli organi giurisdizionali dell'U.E. qualora una competenza regionale sia reputata illegittimamente lesa da un atto dell'U.E.

³² Iniziata la discussione in Plenaria il 26 gennaio 1998 - ma subito caricata di oltre 60.000 emendamenti (!) (v. *Sole 24 Ore* 11.01.98, 15.01.98, 26.01.98 - la *III Bicamerale* è poi "fallita" a fine luglio 1998 in seguito al mancato accordo sulla giustizia (v. *Sole 24 Ore* 30.7.98, 8.8.98, 23.10.98, 27.10.98).

³³ Le *Bicamerale* 1983-85 e 1992-94, ed il *Comitato di studio* (1994). In compenso si sono avute 24 leggi costituzionali dal 1948 al 1995 che hanno apportato modifiche agli artt. 56, 57, 60, 68, 79, 88, 96, 131, 134, 135, XI disp. trans.

³⁴ Art. 8 CRP (*diritto internazionale*): 8,1: "le norme ed i principi del diritto internazionale generale o comune fanno parte integrante del diritto portoghese"; 8,2: entrata in vigore convenzioni internazionali; 8,3: (aggiunto con le revisioni costituzionali 1982 e 1989): efficacia diretta nell'ordinamento giuridico portoghese delle norme emanate dagli organi delle organizzazioni internazionali di cui faccia parte il Portogallo, se così stabilito dai trattati istitutivi.

³⁵ Art. 7°, 5 CRP (aggiunto con la revisione costituzionale 1989 e modificato con la revisione costituzionale 1992): impegno del Portogallo nel rafforzamento dell'identità europea.

³⁶ Art. 7°, 6 CRP (aggiunto con la revisione costituzionale 1992): "Il Portogallo può, in condizioni di reciprocità, nel rispetto del principio di sussidiarietà e tenendo in vista la realizzazione della coesione economica e sociale, convenzionare (*convencionar*) l'esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione dell'unione europea".

³⁷ Art. 102 CRP (*Banco de Portugal*): (modificato con le revisioni costituzionali 1992 e 1997): esercizio delle funzioni del *Banco de Portugal* nei termini delle leggi e delle norme internazionali alle quali lo Stato portoghese sia vincolato.

³⁸ Art. 15 CRP (*Stranieri, apolidi, cittadini europei*): 15,4 (aggiunto con la revisione costituzionale 1989 e modificato con la revisione costituzionale 1992): possibilità di attribuire agli stranieri residenti nel territorio - in condizioni di reciprocità - la capacità elettorale attiva e passiva nelle elezioni locali. Art. 15,5 CRP (aggiunto con la revisione costituzionale 1992): possibilità di attribuire ai cittadini UE residenti nel territorio - in condizioni di reciprocità - la capacità elettorale attiva e passiva nelle elezioni per il Parlamento Europeo. Vi è inoltre un paragrafo nell'articolo trattante delle "altre competenze del

incrementava i poteri del Parlamento nazionale in relazione al “processo di costruzione dell’Unione europea”³⁹, è stata aggiunta la capacità del Parlamento a pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie trattate dalle istituzioni U.E. che incidano nelle materie di competenza legislativa riservata⁴⁰.

II.3 - L’Esecutivo: attori e procedure

La Costituzione italiana tratta dell’Esecutivo in 5 articoli⁴¹, contro i 20 di quella portoghese⁴², in entrambe i casi si lascia poi alla legge il compito di trattare i dettagli. Organo costituzionale, complesso⁴³, il Governo italiano ha funzioni generali di indirizzo politico e amministrativo⁴⁴. La Costituzione Portoghese, che descrive in modo assai più dettagliato di quella italiana le funzioni del Governo⁴⁵, gli attribuisce specifiche competenze politiche, amministrative e legislative⁴⁶. Tra esse ve ne sono alcune dedicate all’Unione, quale il compito di presentare in tempo utile all’Assemblea le informazioni relative al processo di costruzione europea⁴⁷, una competenza introdotta con la revisione costituzionale del 1992, poi modificata nel 1997. In Italia, invece, la Costituzione non specifica nulla circa le funzioni del Governo in relazione all’Unione⁴⁸.

Le differenze più evidenti tra i due esecutivi riguardano, da una parte le loro capacità normative, dall’altra la gerarchia interna all’Esecutivo. Entrambe gli esecutivi possiedono competenza legislativa derivata o autorizzata, e competenza legislativa complementare⁴⁹.

Presidente della Repubblica (*Art. 133(b) CRP*) che tratta Convocazione elezioni per l’elezione dei deputati portoghesi al Parlamento Europeo (modificato con la revisione costituzionale 1989).

³⁹ *Art. 163 CRP (competenze Parlamento): 163, f* (aggiunto con la revisione costituzionale 1992): competenza del Parlamento a seguire (*acompanhar*) e valutare (*apreciar*), nei termini di legge, la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione dell’unione europea.

⁴⁰ *Art. 161 CRP (competenze Parlamento): 161, n* (aggiunto con la revisione costituzionale 1997): competenza del Parlamento a pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie in via di decisione (*pendentes de decisão*) negli organi U.E. che incidano nelle materie di competenza legislativa riservata.

⁴¹ Titolo III, Sezione I, artt. 92-96 Cost.

⁴² Titolo IV, Governo, artt. 182-201 CRP.

⁴³ Ovvero composto da una pluralità di organi: Consiglio dei Ministri, Ministri, Presidente del Consiglio, art. 92 Cost. Cfr. anche Amato G., Barbera A., 1997, *Manuale di Diritto Pubblico. Il L’organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 5a ed., pp. 171 ss.

⁴⁴ Amato G., Barbera A., 1997, *Manuale di Diritto Pubblico. Il L’organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 5a ed., p. 189.

⁴⁵ Il Governo è *organo autonomo* ai sensi degli artt. 197-199 CRP.

⁴⁶ Canotilho Gomes J.J., 1992, *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, p. 755.

⁴⁷ Art. 197 CRP.

⁴⁸ Essendo tale argomento unicamente trattato dall’art. 2h, legge 400/88, in base al quale si stabilisce che siano sottoposte alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare.

⁴⁹ Il Governo italiano può emanare *atti con forza di legge* - i decreti legge e i decreti legislativi - ex Artt. 76 e 77 Cost. Può altresì emanare *atti subordinati alla legge* - i regolamenti. I *decreti legislativi* (o *decreti delegati*) hanno efficacia di legge formale: vengono emanate dal Governo sulla base di una delega approvata dal Parlamento tramite legge formale ordinaria

Tuttavia, il Governo italiano può solamente procedere autonomamente nei casi previsti per la decretazione d'urgenza (da sottoporsi poi, pena la decadenza, al vaglio delle Camere), mentre l'esecutivo portoghese si vede assegnate dalla costituzione competenze legislative proprie: il Governo portoghese ha infatti competenza legislativa riservata circa la propria organizzazione e funzionamento⁵⁰, nonché competenza legislativa concorrente con l'Assemblea, nelle materie non riservate a quest'ultima⁵¹.

Compongono il Governo italiano⁵²: il Presidente del Consiglio e i Ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei Ministri. Non sono menzionati eventuali altri organi e/o funzioni⁵³, mentre l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, attribuzioni del Consiglio dei Ministri, numero e attribuzioni dei Ministri non sono specificati dalla Costituzione⁵⁴, bensì demandati alla legge ordinaria. Tuttavia, vi è stata grande incertezza sino alla legge 400/88. Sino ad essa, l'organizzazione del Governo italiano era infatti stata basata su consuetudini e convenzioni costituzionali⁵⁵. La legge 23 agosto 1988, n. 400/1988⁵⁶ ha mirato dunque a ristabilire la correttezza costituzionale, a razionalizzare l'attività di Governo e ad organizzare la Presidenza del Consiglio. Non riuscendo totalmente nel compito, la legge 15 marzo 1997, n. 59/1997⁵⁷ ha delegato il governo ad emanare entro il 31.1.1999 uno o più decreti volti a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri. Tale riforma è stata infine approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 1999 (in vigore dalla XIV legislatura) mediante decreto legislativo⁵⁸. Al contrario, secondo la Costituzione

(legge delega). In essa (art. 76 Cost.), il Parlamento fissa precisi limiti all'esercizio della podestà delegata (v. Artt. 76 e 77 Cost., v. anche L. 400/88). In Portogallo, in ordine decrescente di libertà il governo ha (a) *competenza legislativa riservata* circa la propria organizzazione e funzionamento. (art. 198,2 CRP); (b) *competenza legislativa concorrente* con l'Assemblea nelle materie non riservate a quest'ultima (art. 198°, 1, al. a CRP) (i.e. materie non incluse negli artt. 164° e 165° CRP); (c) *competenza legislativa derivata o autorizzata* (art. 198°, 1, al. b) in materie di riserva relativa dell'Assemblea. I decreti legge in questione devono menzionare esplicitamente la legge di autorizzazione legislativa su cui si basano. Tali materie sono elencate dall'art. 165° CRP; (d) *competenza legislativa complementare*, ossia di sviluppo dei principi o delle basi generali delle norme giuridiche contenute nelle leggi cui si riferiscono (art. 198°, 1, al. c). I decreti legge in questione devono menzionare esplicitamente la legge su cui si basano.

⁵⁰ Artt. 183 e 198,2 CRP.

⁵¹ Art. 198°, 1, al. a CRP. Cfr. Miranda J., 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo V, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 178-180. Il governo portoghese ha competenze legislative, anche se in molti casi sono subordinate all'Assemblea. L'atto normativo emanato dal Governo è denominato *decreto-lei*. (artt. CRP 112°, N. 1 e 2; 119°, n. 1 al. c), 200°, n. A, al. h. I *regolamenti* del Governo (art. 112° CRP, N. 7 e 8) rivestono forma di decreto regolamentare, sia che siano adottati per l'attuazione di una legge (che devono menzionare), sia che siano indipendenti. In nessun caso, tuttavia, i regolamenti possono assumere la funzione di legge.

⁵² Art. 92 Cost.

⁵³ Vice Presidenti del Consiglio, Ministri senza Portafogli, Sottosegretari di Stato, ecc.

⁵⁴ Art. 95 Cost.

⁵⁵ Valeva il *Decreto Zanardelli* del 1901, mentre vi erano interpretazioni diverse quanto alla valenza della successiva legge Rocco n. 2263 del 1925.

⁵⁶ Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio.

⁵⁷ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della PA e per la semplificazione amministrativa* così come modificata dalla legge 16/6/1998, N. 191 (c.d. *Bassanini ter*).

⁵⁸ DL n. 300 del 30 luglio 1999. *Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59* ed il DL n. 303 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo recante norme di riordinamento della Presidenza del Consiglio, in attuazione degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.5*).

portoghese⁵⁹ ciascun Governo può decidere autonomamente rispetto alla propria composizione, cosicché ogni governo emana la propria "legge organica" ed eventuali modifiche⁶⁰. Compongono dunque il Governo Portoghese il Primo Ministro, i Ministri, i Segretari e i Sottosegretari di Stato, eventuali uno o più Vicepresidenti⁶¹.

Per quanto riguarda invece la *struttura gerarchica* dell'Esecutivo, il Governo italiano non è strutturato gerarchicamente ed il Presidente del Consiglio è *primus inter pares*. Il Governo portoghese vede invece la predominanza del Primo Ministro e una gerarchia tra i Ministri. La procedura di nomina del Premier - *Primo Ministro* in Portogallo e *Presidente del Consiglio* in Italia - è simile: in entrambi i casi egli è nominato dal Presidente della Repubblica⁶², uditi i partiti rappresentati e tenendo in conto i risultati elettorali⁶³. Tuttavia, in Portogallo vale il principio della solidarietà, in base al quale i membri del Governo sono vincolati al programma di governo e alle deliberazioni adottate in Consiglio dei Ministri⁶⁴ e non possono rivelare il loro eventuale voto o posizione di dissenso⁶⁵, regola non esistente né nell'ordinamento, né nella prassi in Italia - per i Ministri italiani si prevede solo una responsabilità "collegiale" per gli atti adottati in consiglio dei Ministri⁶⁶ - sicché non sono infrequenti attacchi reciproci tra Ministri dello stesso Governo.

In entrambe i paesi i *Ministri* sono organi costituzionali⁶⁷. I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio⁶⁸ / Primo Ministro⁶⁹; il loro numero e le loro attribuzioni sono demandati alla legge ordinaria in Italia e dalla *Lei Organica* in Portogallo. Il Vice Primo Ministro è figura specificamente prevista dalla Costituzione Portoghese⁷⁰ - dove però ha trovato scarsa applicazione - mentre Vice Presidente del Consiglio non è specificamente menzionato dalla Costituzione italiana⁷¹. In entrambe i

⁵⁹ Art. 198,2 CRP.

⁶⁰ *Lei orgánicas* dei governi costituzionali: *I Governo*: Dec. 683-A/76, alterato da DL 178-A/77; *II Governo*: DL 41-A/78; *III Governo*: DL 300-A/78; *IV Governo*: DL 448/78; *V Governo*: DL 386/79; *VI Governo*: DL 3/80, rettificato da Decl. del 17/03/1980; *VII Governo*: DL 28/81, alterato da DL 230-A/81; *VIII Governo*: DL 290/81, alterato da DL 295/82; *IX Governo*: DL 344-A/83, alterato da DL 361/83, DL 388/84, DL 279-A/85; *X Governo*: DL 497/85, alterato da DL 151-B/86, DL 278/86, DL 371/86; *XI Governo*: DL 329/87, rettificato da Decl. 25/09/1987, Decl. 14/10/1987, DL 253-A/88, DL 401/88, DL 217/89, DL 94/90, Decl. 05/04/1990, DL 207/90, DL 262/90, DL 151/91; *XII Governo*: DL 451/91, alterato da DL 77/92, DL 185/92, DL 17/93, DL 299/93, DL 33/94, DL 258/94; *XIII Governo*: DL 296-A/95, alterato da DL 23/96, Decl. Rect. 29/03/1996, DL 43/96, DL 267/98.

⁶¹ Art. 183 CRP.

⁶² Art. 92, c.2 Cost.

⁶³ Art. 187,1 CRP.

⁶⁴ Art. 189° CRP.

⁶⁵ *Regimento do Conselho dos Ministros*, artt. 2-11.

⁶⁶ Art. 95 Cost, c. secondo.

⁶⁷ Art. 95 Cost; art. 183 CRP.

⁶⁸ Art. 92, c.2 Cost.

⁶⁹ Art. 187,2 CRP.

⁷⁰ Art. 183°, 2 CRP.

⁷¹ E' attualmente regolato dall'art. 8, L. 400/88.

casi sostituisce il Presidente del Consiglio / Primo Ministro in caso di assenza o impedimento. Eventuali *Ministri senza Portafogli*, possono essere istituiti dalla Lei Organica in Portogallo (dove tuttavia non sempre sono presenti), mentre in Italia essi possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta Presidente del Consiglio, per svolgere funzioni ad essi delegate dal Presidente del Consiglio⁷².

I *(Sotto)segretari di Stato* rivestono ruoli e funzioni diverse nei due Stati in esame⁷³. In entrambe i casi, i *(Sotto)Segretari di Stato* coadiuvano il Ministro da cui dipendono. Tuttavia, se in Italia possono intervenire - quali rappresentanti del Governo - alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari, sostenendo la discussione in conformità alle direttive del Ministro e rispondendo ad interrogazioni ed interpellanze, essi *non* possono sostituire il Ministro al Consiglio dei Ministri. Al contrario, in Portogallo, non solo i Segretari di Stato *possono* partecipare - senza diritto di voto - al Consiglio dei Ministri qualora si discutano materie di loro competenza⁷⁴, ma addirittura *debbono* sostituire il proprio Ministro in caso di assenza o impedimento⁷⁵. Sia nel caso italiano che in quello portoghese, i *(Sotto)Segretari di Stato* partecipano - esercitando il diritto di voto - in vece del Ministro in caso di assenza di questi al Consiglio dell'Unione.

Come detto, in Portogallo le funzioni del *Consiglio dei Ministri* sono determinate dalla Costituzione⁷⁶, mentre la composizione e le modalità di funzionamento sono regolate dallo stesso Consiglio⁷⁷ e possono quindi essere di volta in volta modificate. In Italia, nel silenzio Costituzionale, le funzioni del Consiglio dei Ministri sono state fissate dalla legge 400/88. Per il funzionamento del Consiglio⁷⁸, è solo nel 1993 - con il DPCM 10/11/1993 (*Regolamento Interno della Presidenza del Consiglio*) - che si è provveduto a disciplinarne le riunioni⁷⁹, gli atti⁸⁰, il seguito delle iniziative⁸¹. Dal punto di vista sostanziale, le funzioni del Consiglio dei Ministri sono le stesse sia in Italia che in Portogallo: determinare le linee della politica

⁷² Art. 9, L. 400/88.

⁷³ In Portogallo il numero e le attribuzioni dei *Segretari di Stato* sono determinate, caso per caso, da decreti di nomina o decreti-legge (Art. 183° CRP). In Italia i *Sottosegretari di Stato* sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro che il Sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei Ministri (Art. 10, L. 400/88).

⁷⁴ Alcuni fanno per altro parte di diritto dei Consigli dei Ministri settoriali di loro competenza. Cfr. *Regimento do Conselho dos Ministros*.

⁷⁵ Art. 185° CRP.

⁷⁶ Art. 200° CRP.

⁷⁷ Per la composizione, cfr. art. 30, DL n. 296 - A/95, e modifiche ex DL n. 23/96, 43/96 e 267/98; per il funzionamento, cfr. *Regimento do Conselho dos Ministros*, artt. 2-11).

⁷⁸ Neppure sul numero legale!

⁷⁹ Capo I, DPCM 10/11/1993 (*Regolamento Interno della Presidenza del Consiglio*).

⁸⁰ Capo II, DPCM 10/11/1993 (*Regolamento Interno della Presidenza del Consiglio*).

⁸¹ Capo III, DPCM 10/11/1993 (*Regolamento Interno della Presidenza del Consiglio*).

generale del Governo, deliberare in relazione al rapporto di fiducia con il Parlamento, approvare le proposte di legge e le leggi di propria competenza (delegata o meno), decidere in merito ad accordi internazionali⁸². Mutano invece in modo determinante le regole circa la composizione ed il funzionamento del Consiglio dei Ministri.

In Portogallo, il Consiglio dei Ministri è formato dal Primo Ministro e dai Ministri e - senza diritto di voto - dal Segretario di Stato alla Presidenza del Consiglio e dal Segretario di Stato Aggiunto del Primo Ministro. Possono altresì partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, i Segretari di Stato ove siano convocati dal Primo Ministro⁸³. E' questo il caso, come vedremo, del Segretario di Stato agli Affari Europei, qualora vi siano all'OdG questioni che riguardino le sue competenze. Gli stessi Segretari di Stato sostituiscono poi il Ministro in Consiglio in caso di loro assenza o impedimento⁸⁴. In Italia, il Consiglio dei Ministri è formato da Presidente del Consiglio, tutti i Ministri, eventuale Vice Presidente, Sottosegretario alla Presidente del Consiglio con funzioni di segretario e senza voto deliberativo. Nessuna possibilità di partecipazione è invece prevista per i Segretari di Stato⁸⁵. In Portogallo, le riunioni del Consiglio dei Ministri sono preparate dalla *Riunione dei Segretari di Stato*⁸⁶. Presieduta dal Ministro per la Presidenza, vi partecipa un Segretario di Stato in rappresentanza di ciascun Ministro (o altro rappresentante nel caso il Ministro non sia coadiuvato da un Segretario di Stato) ed il Segretario di Stato aggiunto del Primo Ministro⁸⁷. In Italia, invece, il *Preconsiglio* non si riunisce in un giorno fisso ma viene convocato "un paio di giorni prima" del Consiglio dei Ministri; si riunisce in assetto informale e vi partecipano, a seconda dei casi, i capi degli uffici legislativi o membri dello stesso, o membri del Gabinetto dei Ministri. Infine, in Portogallo era prevista la convocazione di specifici *Consigli dei Ministri relativi agli affari europei*. Tuttavia, la discrepanza tra regola formale e sostanziale ha indotto a modificare la *Lei Organica* nell'ottobre 2000 sì da varare uno strumento formale più flessibile, che ricalcasse la prassi ormai consolidata⁸⁸. Sino a tale data, infatti la *Lei Organica do Governo 1999*⁸⁹ prevedeva ancora all'art. 33, ad immagine di

⁸² Art. 200° CRP e L. 400/88.

⁸³ Art. 30, DL n. 296 - A/95, e modifiche ex DL n. 23/96, 43/96 e 267/98.

⁸⁴ *Regimento do Conselho dos Ministros*, artt. 2-11.

⁸⁵ Art. 8, L. 400/800.

⁸⁶ Generalmente si tiene il lunedì alle 15.00.

⁸⁷ Al fine di preparare le riunioni del Consiglio dei Ministri, la *Riunione dei Segretari di Stato*: analizza i progetti in circolazione; valuta - a titolo eccezionale e su sollecitazione del membro di Governo competente - iniziative normative. La *Riunione dei Segretari di Stato* può: approvare, con o senza alterazioni - posticipare la decisione - accettare il ritiro della proposta da parte dei proponenti - suggerire l'iscrizione al punto III dell'Agenda del Consiglio dei Ministri. Cfr. *Regimento do Conselho dos Ministros*, artt. 22-24.

⁸⁸ *Alteração ao DL 474-A/99*, mediante DL 267-A/2000 del 20.11.2000. Il Consiglio dei Ministri per l'Unione Europea è adesso formato dal Primo Ministro e gli altri Ministri di volta in volta convocati dal Premier. E' presieduto dal Ministro degli Esteri in caso di assenza del Primo Ministro.

⁸⁹ L'art. 32 DL 474-A/99 ricopiava l'art. 33 DL 296-A/95 e sue modifiche.

quanto introdotto dai Governi Cavaço Silva, l'esistenza di un *Consiglio dei Ministri per gli Affari dell'U.E.*⁹⁰ - mentre nella prassi gli affari europei venivano già da tempo inseriti nell'Ordine del Giorno dei Consigli dei Ministri ordinari (con partecipazione, per tale parte, del Segretario di Stato agli Affari Europei) ed era invece stata costituita una speciale "task force informale" tra Primo Ministro, Segretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Ministro degli Esteri, Segretario di Stato per gli Affari Europei, Ministro per la Pianificazione, Ministro delle Finanze, Ministro dell'Agricoltura, oltre, se necessario, a Lavoro e Ambiente.

II.3.1 - Il Ministro degli Esteri

Agli inizi del processo comunitario, il Consiglio dei Ministri della CEE, nella sua formazione Consiglio Affari Esteri, era l'attore principale tra le istituzioni europee. Oggi, non vi sono più aree del policy-making nazionale che possano dirsi completamente avulse dall'UE. Tuttavia, i Ministri degli Esteri hanno mantenuto una responsabilità "orizzontale" e di coordinamento nella gestione degli affari dell'Unione⁹¹. Nel corso degli anni seguenti il Consiglio "Affari Esteri", poi "Affari Generali", è stato chiamato a svolgere un duplice ruolo: da una parte un ruolo diretto nel settore delle relazioni esterne, incentrato sulla politica commerciale ed esteso, dopo il TUE, a tutti gli aspetti della politica estera. Dall'altra parte un ruolo di coordinamento e istituzionale ("orizzontale") per quanto riguarda l'insieme delle politiche della Comunità / Unione. Anche se i Ministri degli Esteri appaiono oggi incontrare sempre maggiori difficoltà nell'esercitare questa funzione⁹², appare storicamente e analiticamente corretto iniziare la nostra analisi proprio dai Ministri degli Esteri.

⁹⁰ Presieduto dal Primo Ministro, comprendente tutti i Ministri, i Ministri per Azzorre e Madeira e (senza diritto di voto) i Segretari di Stato alla Presidenza del Consiglio, Segretario di Stato Aggiunto del Primo Ministro, Segretario di Stato agli Affari Europei ed eventuali altri Segretari di Stato. Ad esso spetta: (a) stabilire le grandi linee dell'orientamento politico in materia europea; (b) assicurare il coordinamento, a livello politico, delle materie di maggiore rilevanza relative alla partecipazione del Portogallo alla partecipazione nell'UE; (c) seguire, in modo generale, l'evoluzione dell'Unione e dell'integrazione europea; (d) approvare la relazione annuale relativa alla partecipazione del Portogallo nell'Unione; (e) discutere di tutte le materie proposte dal Primo Ministro.

⁹¹ Tale competenza di coordinamento dei lavori delle composizioni settoriali del Consiglio è comprovato dalla procedura "Villa Marlia", adottata nel 1975 e poi rapidamente abbandonata, che si sostanziava nell'invio di una nota di sintesi all'attenzione del Consiglio Affari Esteri in cui si faceva il punto del lavoro dei vari Consigli. Lo dimostra parimenti il fatto che il Consiglio "Affari Esteri" abbia cambiato denominazione in Consiglio "Affari Generali" (CAG) e che la sua vocazione orizzontale sia stata riconosciuta dai Capi di Stato e di Governo nelle *Conclusioni* del Vertice di Parigi del 1974, quindi nella *Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea* di Stoccarda (1983) ed infine dal fatto che il TUE preveda che i membri del Consiglio Europeo siano assistiti dai Ministri degli Affari Esteri. Cfr. *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, pp. 17-18.

⁹² *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, p. 19.

Il Ministero degli Esteri (MAE) è tradizionalmente uno dei Dicasteri di maggior prestigio all'interno della compagine governativa. In Italia non vi è gerarchia formale tra i Ministri; esiste tuttavia una gerarchia sostanziale (assai importante al momento della divisione dei Dicasteri tra i partiti della coalizione governativa), sicché il Ministro degli Esteri - qualora non vi sia un Vice Presidente del Consiglio - è generalmente considerato il numero due della compagine governativa. In Portogallo, dove invece vi è una rigida gerarchia tra Ministri, gli Esteri - a parte pochissime eccezioni⁹³, comunque anteriori alla fine della transizione democratica - hanno generalmente occupato la quarta o quinta posizione. Ciò è mutato con il I Governo Gutierrez⁹⁴, in cui il Ministro degli Esteri⁹⁵ è diventato il numero due del governo, posizione poi confermatagli nel Governo Gutierrez II⁹⁶, in cui ha ricoperto anche la carica di "Ministro di Stato".

Le competenze, dei due Ministri degli Esteri sono simili.

Il Ministro per gli Affari Esteri portoghese è responsabile per la formulazione, coordinamento e esecuzione della politica estera lusitana. Le sue attribuzioni comprendono le seguenti aree:

- (a) politica internazionale;
- (b) promozione e difesa degli interessi portoghesi all'estero;
- (c) partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione europea;
- (d) protezione dei cittadini portoghesi all'estero;
- (e) conduzione dei negoziati internazionali dello Stato, senza pregiudizio per le competenze attribuite agli altri organi dello Stato;
- (f) rappresentare lo Stato presso altri Stati e organizzazioni internazionali;
- (g) cooperazione per lo sviluppo⁹⁷.

L'ordinamento e le attribuzioni del Ministro degli Affari Esteri italiano sono simili. Tuttavia esse debbono essere rintracciate di testi normativi diversi⁹⁸, che spaziavano da un R.D. del 21 dicembre 1850⁹⁹ al DPR 5 gennaio 1967 n. 18 e n. 200¹⁰⁰. Non meraviglia, pertanto, che si sia

⁹³ Ad es. quando Freitas de Amaral quando era allo stesso tempo Ministro degli Esteri e Vice Primo Ministro (VI Governo Costituzionale).

⁹⁴ XIII Governo Costituzionale.

⁹⁵ Cfr. il DL 474 - A/99. Il Ministro in questione era Jaime Gama; l'avanzamento "di posizione" pare che sia dovuto anche al prestigio ed al peso personale dello stesso Gama.

⁹⁶ XIV Governo Costituzionale.

⁹⁷ DL 49/94 del 24/2/94.

⁹⁸ Una situazione non difforme da quella degli altri Ministri italiani. Si vedano i riferimenti normativi per ciascun Ministero in: *Gli organi dello Stato. Guida agli Uffici degli Organi costituzionali, giurisdizionali e amministrativi dello Stato 1998*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 1998.

⁹⁹ R.D. 21 dicembre 1850, n.1122 *Approvazione del regolamento che determina le attribuzioni dei vari dipartimenti ministeriali*.

¹⁰⁰ DPR 5 gennaio 1967 n. 18 (*Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri*) e n. 200 (*Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari*). Vedi anche la L. 49 del 26.02.87 e successive modifiche.

sentita spesso l'esigenza di porre ordine¹⁰¹, grazie alla riforma interna del MAE infine adottata dal Consiglio dei Ministri il 23 dicembre 1998¹⁰² (vedi infra) e alla riforma generale del Governo del 1999¹⁰³. Al Ministro degli Affari Esteri sono state così attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di: rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero; rappresentanza, coordinamento e tutela degli interessi italiani in sede internazionale; analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale; rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; stipulazione e revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e coordinamento delle relative attività di gestione; studio e risoluzione delle questioni di diritto internazionale, incluso il contenzioso internazionale; rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione Europea e rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche esterne dell'Unione Europea; cooperazione allo sviluppo; emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione Europea, della Comunità Europea, della CECA, dell'EURATOM. Nell'esercizio delle sue attribuzioni, il Ministro degli Affari Esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale, e che restano attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni ad essa spettanti in ordine alla partecipazione dello Stato italiano all'Unione Europea, nonché all'attuazione delle relative politiche.

Quattro sono le aree relative all'Unione Europea che possono interessare gli Esteri: Politiche CE (I Pilastro); PESC (II Pilastro), AIG (III Pilastro); relazioni bilaterali intra-UE. I casi italiano e portoghese mostrano soluzioni organizzative in parte eguali ed in parte diverse.

La struttura del MAE e gli affari europei. Nel descrivere l'organizzazione del *Ministero degli Affari Esteri* italiano (MAE) si deve distinguere tra due periodi: prima della riforma e dopo la riforma (1.1.2000). Fino a tale data, il MAE era diviso in Direzioni Generali (DG) organizzate per aree tematiche: Affari Economici, Affari Politici, Cultura, Emigrazione, Personale,

¹⁰¹ Già nel 1971 la "Commissione Fornari" aveva proposto l'adozione di un sistema misto con (dipartimenti per materia e " per area geografica. Seguirono le proposte Speranza (1981), Bonalumi (1984), Spini (1985), Napolitano (1985), Andreotti (1987), De Michelis (1989), due "Appunti" (1995) e una lettera dell'allora Ministro Susanna Agnelli (1996). Per un'interessante ricostruzione cfr. "Documenti", *Politica Internazionale* n. 1-2 (genn.-apr.) 1998.

¹⁰² Cfr. *Il Sole 24 Ore, Stampa, Unità*, 24.12.1998.

¹⁰³ Art. 12, DL n. 300 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59.*

Cooperazione allo Sviluppo. Ciascuna DG era dotata di un cosiddetto *Desk-Europa*, anche se poi la maggior parte delle competenze europee spettavano alla DG Affari Economici ed alla DG Affari Politici. In particolare la DG Affari Economici si occupava delle questioni comunitarie (*I Pilastro*), la DG Affari Politici della PESC (*Politica Estera e di Sicurezza Comune Giustizia, II Pilastro*), e la DG Affari Sociali degli *Affari Interni e Giustizia (III Pilastro)*. Tutte le informazioni concernenti la CE/UE erano inviate dalla Commissione e della Rappresentanza Permanente alla DG Affari Economici, che a sua volta le faceva pervenire alle altre DG del MAE, alle Euro-Task Forces degli altri Ministeri, al Parlamento, alle regioni e ai gruppi nazionali rilevanti. Come menzionato, la riforma del MAE è stata infine adottata dal Consiglio dei Ministri il 23 dicembre 1998¹⁰⁴. In base ad essa, sono state create nel MAE cinque DG geografiche¹⁰⁵ e sette tematiche¹⁰⁶, sicché si sono adesso una DG per i “Paesi Europei” ed una “Integrazione Europea”.

La *DG Integrazione Europea (DGIE)*, formata da circa 40 diplomatici, ha il compito di curare le attività legate al processo di integrazione europea, assicurando la partecipazione italiana alle Istituzioni, alle istanze ed ai processi negoziali previsti dai Trattati dell’Unione Europea, della Comunità Europea, della CECA, dell’EURATOM. La DGIE ha competenza primaria nelle materie relative all’integrazione europea, anche quando esse rientrano per alcuni profili nei settori di attività delle altre DG. In particolare attende ai seguenti compiti: promuove, in raccordo con la Presidenza del Consiglio, la formulazione unitaria delle posizioni italiane in tutte le istituzioni e organi dell’Unione Europea; cura i negoziati sulle questioni attinenti al processo di integrazione europea ed i rapporti con la Commissione Europea e con le altre istituzioni ed organi dell’U.E.; collabora con l’Istituto Diplomatico e con le amministrazioni competenti nella formazione dei funzionari pubblici nelle materie comunitarie. Ad essa compete inoltre il compito di “smistare” ed inviare ai Ministeri competenti le informazioni comunitarie, compito che era in precedenza proprio della DG Affari Economici.¹⁰⁷

Le *relazioni bilaterali intra-UE*, per quanto avvengano tra Stati appartenenti alla UE, rivestono ancora i caratteri delle classiche relazioni diplomatiche che come tali è opportuno

¹⁰⁴ Cfr. *Il Sole 24 Ore, Stampa, Unità*, 24.12.1998. Vedi anche *L’Integrazione Europea e la Riforma del MAE*, paper preparato dalla DGIE in occasione dell’*Incontro con i Direttori Generali e Consiglieri Diplomatici dei Ministeri che svolgono attività in ambito di Unione Europea, Prima Riunione*, MAE, Sala delle Conferenze Internazionali, 31.1.2000.

¹⁰⁵ Paesi dell’Europa; delle Americhe; del Mediterraneo e del Medio Oriente; dell’Africa sub-sahariana; dell’Asia, dell’Oceania, del Pacifico e dell’Antartide (Ministero degli Affari Esteri, 1999, *Regolamento concernente l’organizzazione e le funzioni degli Uffici dirigenziali generali dell’Amministrazione Centrale del Ministero degli Affari Esteri*).

¹⁰⁶ Integrazione Europea; Organizzazioni Internazionali e Diritti Umani; Cooperazione economica e finanziaria multilaterale; Promozione e Cooperazione culturale; personale; Affari Amministrativi, di Bilancio e il Patrimonio. (Ministero degli Affari Esteri, 1999, *Regolamento concernente l’organizzazione e le funzioni degli Uffici dirigenziali generali dell’Amministrazione Centrale del Ministero degli Affari Esteri*). Cfr. anche *Il Sole 24 Ore, Stampa, Unità*, 24.12.1998.

¹⁰⁷ Ministero degli Affari Esteri, 1999, *Regolamento concernente l’organizzazione e le funzioni degli Uffici dirigenziali generali dell’Amministrazione Centrale del Ministero degli Affari Esteri*.

siano trattate. L'Ufficio "Paesi Europa Occidentale" che vi era prima della riforma del MAE sia all'interno della DG Affari Politici che Emigrazione ed Affari Sociali è stato sostituito da una Direzione Generale "Paesi Europei" che si occupa sia del bilaterale intra-UE che extra-UE.

Per quanto riguarda la *Politica Estera e di Sicurezza Comune* (PESC), essa rimane - anche dopo Amsterdam e Nizza - una politica intergovernativa in cui gli attori principali non sono le istituzioni comunitarie bensì gli Stati membri. Innanzitutto, la capacità propositiva non è competenza specifica della Commissione, bensì degli Stati membri e/o della Commissione¹⁰⁸. Quindi, i negoziati avvengono in seno al Consiglio Europeo¹⁰⁹ ed al Consiglio¹¹⁰). Poco influente è invece il ruolo del Parlamento, per quanto esso debba essere "consultato" dalla Presidenza e le sue opinioni debba essere "debitamente tenute in considerazione"¹¹¹.

La PESC era stata competenza - fino alla riforma del MAE - della DG Affari Politici, Ufficio I "Politica Estera e di Sicurezza Comune", per poi passare alla *Direzione Generale Integrazione Europea (DGIE)*. Per gli *Affari Interni e di Giustizia*, la responsabilità è - come vedremo - nei Ministeri settoriali. Gli Esteri - ed in essi la DGIE e la DGAC - si limitano qui a fungere di coordinamento quando necessario, come lo è stato nel caso del Consiglio informale di Tampere (16-17.9.1999).

In Portogallo, dei dipartimenti del *Ministério dos Negócios Estrangeiros* (MNE) i seguenti servizi si occupano di affari europei: la *Direcção-Geral de Política Externa*, la *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários*, la *Direcção-Geral das Relações Bilaterais*; e la *Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais*.¹¹²

Il compito di porre in atto e salvaguardare la stabilità dell'azione del Ministero degli Esteri nella politica comunitaria, così come quello di coordinare le azioni in materia di politica estera relative alle questioni comunitarie, è affidato alla *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários*¹¹³. Creata nel 1985¹¹⁴ per sostituire il *Secretariado para a Integração Europeia*

¹⁰⁸ Art. 22 TUE, ex. art. J.12.

¹⁰⁹ Principi ed orientamenti generali; strategie comuni (Art. 13 TUE, ex. art. J.3).

¹¹⁰ Azioni comuni (Art. 14 TUE, ex. art. J.4); posizioni comuni (Art. 15 TUE, ex. art. J.5); attuazione delle decisioni del Consiglio Europeo (Art. 13 TUE, ex. J.4).

¹¹¹ Art. 21 TUE, ex. art. J.11.

¹¹² Il MNE comprende i seguenti dipartimenti: *Secretaria-Geral*; *Direcção-Geral de Política Externa*; *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários* (*Assuntos da União Europeia*); *Direcção-Geral das Relações Bilaterais*; *Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais*; *Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas*; *Instituto Diplomático*; *Arquivo Histórico-Diplomático e Biblioteca*; *Inspecção Diplomática e Consular*; *Departamento de Assuntos Jurídicos*; *Gabinete de Informação e Imprensa*. São Órgãos de apoio ao Ministro dos Negócios Estrangeiros: *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários*; *Comissão Interministerial para a Cooperação*; *Comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas*; *Conselho das Comunidades Portuguesas*.

¹¹³ Ministério Negócios Estrangeiros, 1995, *A reestruturação do Ministério Negócios Estrangeiros*.

¹¹⁴ Decreto-Lei n.º 526/85 de 31 Dezembro.

istituito nel 1977¹¹⁵ - e poi modificata nel 1991 per meglio rispondere alle nuove esigenze comunitarie ed europee¹¹⁶ - la *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)* appare essere il vero punto di snodo della politica europea portoghese. Compete alla DGAC: essere di appoggio alla partecipazione portoghese nella partecipazione al Consiglio Europeo e nelle sessioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione; coordinare le azioni per la definizione della posizione portoghese in tutti i casi di precontenzioso e contenzioso comunitario; assicurare la trasmissione delle informazioni alla REPER (*Representação Permanente de Portugal juntos das Comunidades Europeias*); assicurare il segretariato delle riunioni della *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários*¹¹⁷. Alla DGAC lavorano circa 200 persone ed è composta dalle seguenti *Direcções de Serviço*: *Direcção de Serviços das Instituições Comunitárias*; *Direcção de Serviços dos Assuntos Jurídicos*; *Direcção de Serviços das Questões Económicas e Financeiras*; *Direcção de Serviços das Questões da Agricultura e das Pescas*; *Direcção de Serviços do Mercado Interno*; *Direcção de Serviços das Relações Externas*; *Direcção de Serviços das Relações Externas Intra-Europeias*; *Direcção de Serviços das Questões Científicas, Tecnológicas e Industriais*; *Direcção de Serviços das Relações Bilaterais*; *Direcção de Serviços de Informação, Formação e Documentação*. La DGAC è diretta da un Direttore Generale (un diplomatico) ed è lo strumento operativo per l'attività del Segretario di Stato per gli Affari Esteri. Tra esse, la PESC è gestita, all'interno della Direzione Generale di Politica Estera (*Direcção Geral de Política Externa*), dalla "Direzione di Servizio della Politica Estera e di Sicurezza Comune" (*Direcção de Serviço Política Externa e Segurança Comum*).

Le relazioni bilaterali intra-UE, nel Ministero degli Esteri portoghese sono invece trattate dalla Direzione Generale delle Relazioni Bilaterali (*Direcção Geral das Relações Bilaterais*), cui si compete porre in atto e assicurare la continuità all'azione del MNE sul piano bilaterale internazionale per tutto quanto riguarda gli aspetti di carattere politico, economico e culturale. A tal fine la *Direcção-Geral das Relações Bilaterais* comprende varie direzioni geografiche - dette *Direcções de Serviço (DS)*, tra le quali la *Direcção de Serviços da Europa*¹¹⁸. Alla *Direcção de Serviços Europa* compete, nell'ambito della rispettiva area geografica: riunire le informazioni di carattere politica, economico e culturale e assicurare l'attualizzazione dei dati relativi alla realtà politica, economica e culturale dei paesi delle aree considerate; studiare e

¹¹⁵ Decreto-Lei n.º 306/77 de 3 de Agosto.

¹¹⁶ Decreto-Lei n.º 344/91 de 17 de Setembro.

¹¹⁷ Decreto-Lei n.º 344/91 de 17 de Setembro, artigo 2º.

¹¹⁸ Le altre sono: *Direcção de Serviços da América do Norte*, *Direcção de Serviços da América do Sul e Central*; *Direcção de Serviços da África Subsariana*, *Direcção de Serviços do Médio Oriente e Magreb*, *Direcção de Serviços da Ásia e Oceânia*; *Secção Administrativa*.

proporre soluzioni adeguate per i paesi in questione; preparare gli elementi necessari alla messa in atto della politica estera portoghese ed alla difesa degli interessi nazionali; negoziare trattati e convenzioni internazionali; collaborare con gli altri servizi del Ministero e le altre amministrazioni dello Stato; assicurare la partecipazione nazionale nella PESC; gestire la corrispondenza.

II.3.2 - Il (Sotto)Segretario di Stato agli Affari Esteri con delega agli Affari Europei

La delega per gli affari europei propria del Ministro per gli Affari Esteri è trasmessa, sia in Italia che in Portogallo ad un (Sotto)Segretario di Stato. Il loro ruolo, il loro "status" all'interno della compagine governativa ed i mezzi di cui dispongono differiscono notevolmente.

In Portogallo, al *Segretario di Stato per gli Affari Europei* competono, nel quadro dell'orientamento politico generale stabilito dal Ministro Affari Esteri: il coordinamento dell'attività del Ministero nel quadro delle relazioni bilaterali con i paesi dell'Europa, le questioni relative all'U.E., alla convenzione di Schengen, al Consiglio d'Europa e all'OECD. Per delega espressa del Ministro per gli Affari Esteri, funzionano sotto la sua tutela, la *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários* (Direzione Generale Affari Comunitari, DGAC), la *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários* (Commissione Interministeriale per gli Affari Comunitari, CIAC) e il *Coordinatore Nazionale per gli Affari di Libera Circolazione delle Persone dello Spazio Europeo*. Tra esse, è la *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários* (DGAC) a gestire le comunicazioni con la Rappresentanza Permanente presso l'Unione Europea (REPER), la quale non può ricevere istruzioni da nessun'altra istanza. Nel quadro delle relazioni bilaterali europee (incluse le organizzazioni multilaterali) sotto la sua responsabilità, il Segretario di Stato agli Affari Europei tutela anche, rispettivamente, l'azione in queste materie della *Direzione Generale Relazioni Bilaterali* e la *Direzione Generale Affari Multilaterali*.

In Italia, il *Sottosegretario agli Esteri con delega per gli Affari Europei* ha sulla carta competenze estese, in quanto ha il compito di coadiuvare il Ministro degli Esteri nei rapporti bilaterali con i paesi dell'Europa (occidentale, orientale, area balcanica), nella partecipazione all'Unione Europea, all'OSCE e al Consiglio d'Europa (rapporti sia "bilaterali" che "multilaterali")¹¹⁹. Tuttavia, laddove il Segretario di Stato agli Affari Europei portoghese ha

¹¹⁹ Camera dei Deputati, 1996, *Governo Prodi. Ministri, Sottosegretari di Stato e segreterie particolari*, Roma, p. 27 e *Decreto di delega ai Sottosegretari di Stato per gli Affari Esteri*, Governo D'Alema, art. 1A.

totale autonomia nelle questioni comunitarie rispetto al Ministro, questo non è il caso in Italia. Il Segretario di Stato portoghese fa infatti parte della delegazione in Consiglio "Affari Generali", dove sostituisce il Ministro degli Esteri in caso di assenza di quest'ultimo, ed è titolare in Consiglio "Mercato Interno". Non si occupa, invece, di PESC che, come abbiamo detto, viene gestita da un'altra DG degli Esteri e condotta dal Ministro stesso. Da parte sua, il Segretario di Stato delegato per gli Affari Europei italiano coadiuva sì il Ministro, ma con un modesto grado di indipendenza sia nelle politiche comunitarie che nella PESC. A differenza della controparte portoghese, non è titolare in alcun Consiglio: la titolarità in Mercato Interno, ad esempio, è passata di mano in mano, essendo stata attribuita al Ministro per il Bilancio e per la Programmazione economica (Governo Dini), ad uno dei Sottosegretari di Stato presso la Presidenza del Consiglio (fu il caso del Governo Prodi) o – nel caso del Governo D'Alema – al Ministro per le Politiche Comunitarie, come si vedrà in dettaglio nei prossimi paragrafi.

Se in Portogallo il Segretario di Stato agli Affari Europei riferisce e discute direttamente con il Primo Ministro - e ciò accadeva tanto sotto i governi Cavaço Silva che Gutierres - e fa parte del gruppo ristretto che il Primo Ministro consulta per la discussione delle questioni europee di maggiore rilevanza - ciò non accade in Italia. In Portogallo, una volta che il Primo Ministro ed il Ministro per gli Affari Esteri abbiano definito le linee generali della politica europea portoghese, il *day-to-day* viene autonomamente gestito dal Segretario di Stato. E' poi questi, più che il Ministro degli Esteri, ad accompagnare il Primo Ministro negli incontri bilaterali con gli omologhi europei.

In Italia, il Sottosegretario di Stato con delega per gli Affari Europei deve sempre passare attraverso il Ministro degli Esteri, anche quando il Presidente del Consiglio sia del suo stesso partito (es. Ranieri - D'Alema). Inoltre, come vedremo nei prossimi paragrafi, il Segretario di Stato agli Affari Europei portoghese è il responsabile del coordinamento interministeriale sulle politiche comunitarie.

II.3.3 - Il Capo del Governo

Oggi l'organo politico più importante dell'Unione¹²⁰, il Consiglio Europeo non era previsto dai Trattati originari. La sua istituzione, la sua evoluzione ed il progressivo rafforzamento della sua autorità non sono stati imposti da testi giuridici, bensì sono il risultato, tappa dopo tappa, della prassi politica. Da una parte gli eventi storici (es. la caduta del Muro di Berlino)

¹²⁰ Il funzionamento del Consiglio nella Prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio, Documento LIMITE, SN 2139/99, p. 9.

hanno indotto i leaders europei ad assumersi responsabilità in proprio, senza poterle demandare ai Ministri degli Esteri, dall'altra essi si sono resi conto della possibilità di "utilizzare" il Consiglio Europeo ai fini domestici¹²¹. Di conseguenza, a partire dalla fine degli anni '80 il ruolo e le funzioni dei Capi di Governo nel policy-making europeo sono venute crescendo¹²². Quest'espansione delle funzioni dei Premier si inserisce in un trend generale; Blondel¹²³ ad esempio osserva come gli uffici dei Primi Ministri siano negli anni incrementati in termini di funzionari e compiti. In Portogallo, l'aumento delle funzioni di supervisione e coordinamento del Primo Ministro, è avvenuto in modo informale, senza appesantire lo staff o ricorrere alla creazione di nuove strutture, grazie al lavoro di alcuni membri del Gabinetto, nonché alle relazioni dirette tra Primo Ministro e Ministro degli Esteri e con il Segretario di Stato per gli Affari Europei. Il Segretario di Stato per gli Affari Europei invia le proprie note direttamente al Primo Ministro senza passare dal Ministro degli Esteri dal quale formalmente dipende.

Si stima che circa l'80% delle relazioni bilaterali che riguardano il Primo Ministro siano relative a questioni UE¹²⁴: il Gabinetto del Primo Ministro portoghese, infatti, seleziona e segue con discrezione quei dossier che appaiono importanti, potenzialmente importanti, o comunque destinati ad arrivare sull'agenda del Consiglio Europeo, lasciando tuttavia intatta la piena autonomia degli Esteri (e specificatamente del Segretario di Stato per gli Affari Europei) per quanto riguarda il coordinamento e la gestione delle politiche comunitarie.

Nel caso italiano, il Presidente del Consiglio ha il compito formale di "promuovere e coordinare l'azione del Governo relativamente alle politiche comunitarie e assicurandone la coerenza e tempestività dell'azione"¹²⁵, compito che altro può delegare ad altro Ministro¹²⁶. A tal fine, presso la Presidenza del Consiglio si trova il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, di cui tratteremo nei paragrafi dedicati al "Ministro per le Politiche

¹²¹ In linea con il *two-levels game* elaborato da Putnam. Cfr. Putnam R., *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-levels games*, "International Organizations" 42,3 Summer 1988; Evans P., Jacobson H., Putnam R. (eds.), 1993, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley. Cfr. anche le considerazioni in materia di Wallace, in Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London.

¹²² Cfr. in tal senso ad es. Wright V., *The National Coordination of European Policy-Making. Negotiating the Quagmire* in Richardson J.(ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London, p. 154, oltre a Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford.

¹²³ Blondel J., 1982, *The organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures*, Sage, London pp. 142-146. Cfr. anche Mueller-Rommel, F., *Ministers and the Role of the Prime Ministerial Staff*, in Blondel and Mueller-Rommel (eds.), 1993, *Governing Together*, St. Martin Press, London, pp. 130-152.

¹²⁴ Interviste.

¹²⁵ Il Presidente del Consiglio, direttamente o conferendone delega ad un Ministro, promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di Giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie (L. 400/88, art.5, c. 3a).

¹²⁶ L. 400/88, art.5, c. 3a.

Comunitarie”. Con la riforma sull’organizzazione del governo approvata dall’Esecutivo nel luglio del 1999¹²⁷ si è quindi riorganizzata la Presidenza del Consiglio anche ai fini di “accentuare la funzione costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del consiglio al fine di assicurare l’unitarietà dell’azione di governo, la collaborazione tra i diversi livelli di governo, l’assunzione piena delle responsabilità connesse alla partecipazione all’Unione Europea”¹²⁸.

Tuttavia, il rafforzamento delle prerogative europee dei Capi di Governo si inserisce in due realtà istituzionali e politiche assai differenti. Il Premier italiano e portoghese hanno infatti un ruolo ed uno status diverso: il Primo Ministro portoghese è “forte” sia istituzionalmente che politicamente, mentre il Presidente del Consiglio italiano è “debole” su entrambe i versanti. Giuridicamente parlando, il *Primo Ministro* lusitano è *primus supra pares* rispetto agli altri Ministri, e ciò sia giuridicamente che politicamente. La Costituzione portoghese stabilisce infatti che il Primo Ministro ha funzioni presidenziali nei confronti del Consiglio e competenze costituzionali proprie¹²⁹. L’eventuale Vice Primo Ministro e gli altri Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro, e di fronte a quest’ultimo sono responsabili¹³⁰. Infine, il Primo Ministro, che presiede il Consiglio dei Ministri ed i Consigli settoriali¹³¹, può delegare competenze a qualunque membro del Governo¹³². Dal punto di vista politico, invece, il Primo Ministro portoghese è il leader del partito di maggioranza, carica che non lascia al momento dell’entrata in funzione come capo dell’esecutivo. Di fatto, anche se la legge elettorale non lo prevede formalmente, i cittadini votano per il Primo Ministro, sicché la campagna elettorale finisce per essere incentrata sulle personalità dei leader di partito, ed in particolare di quelli PS e PSD.

Al contrario, il *Presidente del Consiglio* italiano ha uno status di *primus inter pares* rispetto ai Ministri del suo governo. La Costituzione prevede infatti per il Presidente del Consiglio

¹²⁷ DL n. 303 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo recante norme di riordinamento della Presidenza del Consiglio, in attuazione degli articoli 11, comma 1, lettera a).*

¹²⁸ Sono state così attribuite alla Presidenza del Consiglio numerose funzioni, quali la direzione ed i rapporti con l’organo collegiale di governo (Consiglio dei Ministri) i rapporti del governo con il parlamento e con altri organi costituzionali; i rapporti del governo con le istituzioni europee; i rapporti del governo con il sistema delle autonomie; i rapporti del governo con le confessioni religiose; la progettazione delle politiche generali e le decisioni di indirizzo politico generale; il coordinamento dell’attività normativa, dell’attività amministrativa del governo. Egualmente, dal punto di vista logistico, la Presidenza del Consiglio è stata riorganizzata in dipartimenti: strutture di livello dirigenziale, oltre al Segretariato Generale. Cfr. DL n. 303 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo recante norme di riordinamento della Presidenza del Consiglio, in attuazione degli articoli 11, comma 1, lettera a).*

¹²⁹ Art. 201 CRP. In particolare il Primo Ministro: dirige la politica generale del governo e il funzionamento del governo ed è il solo ad essere responsabile di fronte al Presidente della Repubblica (art. 191°/1 CRP) e ad esso compete sottomettere il Programma del Governo al Parlamento (art. 192°/1).

¹³⁰ Artt. 187°/2 e 191°/2 CRP.

¹³¹ *Regimento do Conselho dos Ministros.*

¹³² Art. 3, *Lei Organica do Governo*, DL 296-A/95 e sue modifiche.

un ruolo che potremmo definire più "burocratico"¹³³. Ma la debolezza del Presidente del Consiglio italiano è innanzitutto debolezza politica, il premier italiano è generalmente stato espressione del partito di maggioranza - di governi di coalizione - ma solo in limitatissimi casi ne era anche il leader¹³⁴.

II.3.4 - Il Ministro per le Politiche Comunitarie

Figura inesistente in Portogallo, il *Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie* (senza Portafoglio, presso la Presidenza del Consiglio) è stato creato in Italia nel 1980, con il compito di coordinare le attività europee¹³⁵. Confermato con una certa regolarità sino al 1994, il Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie è poi scomparso dai Governi Dini e Prodi, che hanno infatti optato per soluzioni differenti. Dini dando la delega per gli Affari Comunitari al Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica, Prodi trattenendola inizialmente a sé, quindi affidando da una parte la delega per il Mercato Interno al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Bogi, dall'altra la delega propria della Presidenza del Consiglio in materia europea al Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri Piero Fassino, che ha quindi cumulato in una sola persona le deleghe relative alle questioni europee proprie del MAE e della Presidenza del Consiglio. Il Governo D'Alema ha invece reintrodotta la figura del *Ministro per le Politiche Comunitarie* (MPC), sempre senza Portafoglio e presso la Presidenza del Consiglio¹³⁶, che è stato poi mantenuto dai successivi governi.

¹³³ Il Primo Ministro ad esempio comunica sì alle Camere la composizione del Governo e chiede la fiducia, indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo; coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo. Ma ha anche, soprattutto, poteri di trasmissione delle leggi per la promulgazione (al Presidente della Repubblica) o dei disegni di legge per la presentazione alle Camere ecc., oppure controfirma gli atti di promulgazione delle leggi, di ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, o gli atti che hanno valore o forza di legge ecc. Cfr. L. 400/88.

¹³⁴ De Gasperi, De Mita; Craxi era il leader del secondo partito di maggioranza; D'Alema ha lasciato la Segreteria Generale dei DS non appena divenuto Premier.

¹³⁵ Vincenzo Scotti, nel Governo Cossiga II (in carica da 04/04/1980 al 28/09/1980).

¹³⁶ Per altro facendone inizialmente un cavallo di battaglia del nuovo governo, con l'invito all'allora Commissario Emma Bonino Cfr. *Sole 24 Ore*, 21.10.1999.

I MINISTRI PER GLI AFFARI COMUNITARI / UNIONE			
NOME	GOVERNO	ANNO	PARTITO
Scotti Vincenzo	II COSSIGA	1980	Dc
Scotti Vincenzo	FORLANI	1980	Dc
Abis Lucio	I SPADOLINI	1981	Dc
Abis Lucio	II SPADOLINI	1982	Dc
Biondi Alfredo	V FANFANI	1982	Pli
Forte Francesco	I CRAXI	1983	Psi
Fortuna Loris	I CRAXI	1983	Psi
Fabbri Fabio	II CRAXI	1986	Psi
La Pergola Antonio	GORIA	1987	Psi- Psdi
La Pergola Antonio	DE MITA	1988	Psdi
Romita Pier Luigi	VI ANDREOTTI	1989	Psi
Romita Pier Luigi	VII ANDREOTTI	1991	Psi
Costa, Raffaele*	AMATO I	1992	Pli
Ciauro, Gian Franco*	AMATO I	1993	Pli
Spini Valdo	CIAMPI	1993	Psi
Paladin Livio	CIAMPI	1993	Tecnico
Comino Domenico**	BERLUSCONI	1994	Lega
Letta, Enrico	D'ALEMA	1998	PPI
Toia, Patrizia	D'ALEMA II	1999	PPI
Matteoli, Gianni	AMATO II	2000	Verdi

*con denominazione Ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie e per gli Affari regionali

**con denominazione Ministro per le Politiche dell'Unione Europea

Al Ministro per le Politiche Comunitarie sono attribuite competenze relative a: attuazione delle politiche comunitarie; preparazione, accompagnamento ed esecuzione della "legge comunitaria" (di cui tratteremo interno della parte dedicata ai parlamenti nazionali), armonizzazione fra legislazione nazionale e comunitaria; adeguamento della P.A. agli atti comunitari; decisione di ricorrere presso la Corte di Giustizia per la tutela di interessi nazionali; formazione di operatori pubblici e privati nelle materie comunitarie; coordinamento con le P.A. competenti e con gli operatori privati e le parti sociali interessate nella fase di predisposizione della normativa comunitaria; convocazione della Sessione Comunitaria della

Conferenza Stato-Regioni; informazione dei rappresentanti italiani presso il Parlamento Europeo, il Comitato Economico e Sociale ed il Consiglio delle Regioni; diffusione dell'informazione sulle attività dell'Unione; promozione dei cittadini italiani nelle istituzioni comunitarie; rappresentare l'Italia in seno al consiglio dei Ministri dell'Unione Europea relative al Mercato Interno¹³⁷.

Funzioni sulla carta estese, ma che - come nota ironicamente Della Cananea¹³⁸ - "if all the powers just mentioned were to be taken seriously, one might be tempted to conclude that the ad hoc minister is now the steering authority. However, there are several reasons to suspect that a more skeptical interpretation is appropriate." Tra le ragioni fornite dall'autore vi è il fatto che si tratti non di poteri propri del Ministro, bensì solo delegati ad esso dal Presidente del Consiglio. Ma soprattutto che il Ministro per le Politiche Comunitarie non appare avere controllo sulle altre amministrazioni al fine di poter attuare un coordinamento, mentre la decisione sulle linee strategiche dell'azione italiana sono prese dal CIPE (vedi infra). Ultimo ma non ultimo, il Ministero degli Esteri non ha certo rinunciato alle proprie ambizioni in materia europea, come dimostra la creazione con la riforma della DG Integrazione Europea, di cui abbiamo poc'anzi trattato¹³⁹. Ulteriore prova che si tratti di funzioni più formali che reali è poi fornita dal fatto che - analizzando le deleghe attribuite al Ministro per le Politiche Comunitarie - esse risultano rimaste nella sostanza uguali negli anni, come riassunto nella tavola che segue, fronte ad un ruolo del Ministro Politiche Comunitario - fino ad anni recenti - assolutamente non incisivo.

¹³⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 10.11.1998.

¹³⁸ Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, pp. 134-135.

¹³⁹ Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, p. 134.

NOME	GOVERNO	FUNZIONE	ANNO	(a) attuazione politiche CE di carattere generale e riferimento alle Camere	(b) attuazione leggi 183/87 e 86/89	(c) Armonizzazione Legislazione nazionale e CE	(d) OdG Consiglio Ministri	(e) Definiz. Posizione ITA in formulazione atti CE	(f) Attività regioni / CE	(g) Partecipaz. in Consiglio Mercato Interno.	(h) adeguamento P.A. agli atti CE	(i) Finanziamenti CE	(j) Formaz. operatori pubblici e privati	(k) Promo. Candidature istituz. UE	(l) Struttura di supporto
Romita, Pier Luigi	VI Andreotti	Min. portafoglio coord. pol. CE	1989	X	X (Riferimento a Sessione CE Confer. Stato Regioni)	X	X	X	X vedi (b)	X (d'intesa con MAE)	X	Attivazione Fondo di Rotazione, Presidenza comitato interministerial e per fondi strutturali, PIM	X	Dipart. Pol. Comunitarie	
Romita, Pier Luigi	VII Andreotti	Min. portafoglio coord. pol. CE	1991	X	X	X	X Menzionata anche Presidenza "Consiglio Mercato Interno"	X	X	X (d'intesa con MAE)	X	PIM, Presidenza comitato interministerial e per fondi strutturali	X	Dipart. Pol. Comunitarie	
Costa, Raffaele	Amato I	Min. portafoglio coord. pol. CE e per gli affari regionali	1992	X	X (Riferimento a Confer. Stato Regioni)	X		X	X vedi (b)	X (d'intesa con MAE)		PIM, Presidenza comitato interministerial e per fondi strutturali	X	Dipart. Pol. Comunitarie	
Ciauro, Gian Franco	Amato I	Min. portafoglio coord. pol. CE e per gli affari regionali	1993	X	X (Riferimento a Confer. Stato Regioni)	X		X	X vedi (b)	X (d'intesa con MAE)		PIM Fondi strutturali	X	Dipart. Pol. Comunitarie	
Spini, Valdo	Ciampi	Min. portafoglio coord. pol. CE	1993												
Paladin, Livio	Ciampi	Min. portafoglio coord. pol. CE e per gli affari regionali	1993	X	X (Riferimento a Confer. Stato Regioni)	X		X	X vedi (b)	X (d'intesa con MAE)		Fondi strutturali, PIC, Presidenza comitato interministerial e per fondi strutturali	X	Dipart. Pol. Comunitarie	

Comino, Domenico	Berlusconi	Min. portafoglio coord. pol. UE	1994	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	PIM Attuazione Fondi Strutturali, SFOP, PIC, Europa 2000	X	Dipart. Pol. Comunitarie
Masera, Reiner	Dini	Min. Bilancio e Progr. Econ., con delega per coord. Pol. UE	1995	X	X menzione preparaz. Legge CE e attività di informazione	X	X	X	X	X	X	X	X	PIM Europa 2000	X	Dipart. Pol. Comunitarie
Fantozzi, Augusto	Dini	Min. Bilancio e Progr. Econ. ad interim, con delega per coord. Pol. UE	1995	X	X Specifica menzione preparaz. Legge CE e attività di informazione	X	X	X	X	X	X	X	X	PIM Europa 2000	X	
Arcelli, Mario	Dini	Min. Bilancio e Progr. Econ., con delega per coord. Pol. UE	1996	X	X menzione preparaz. Legge CE e attività di informazione	X	X	X	X	X	X	X	X	PIM Europa 2000	X	
Fassino, Piero Franco	Prodi	Segr. Stato MAE c/ delega Pres. Cons. per Pol. CE	1998	X												Dipart. Pol. Comunitarie
Letta, Enrico	D'Alema I	Min. per il coord. pol. CE	1998	X	X Inclusa predisposiz & seguito legge Comunitaria, attività di informazione	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Dipartiment o. Pol. Comunitari e
Toia, Patrizia	D'Alema II	Min. per le politiche comunitarie	1999	X										X	X	Dipartim. Pol. Comunitari e
Matticoli, Gianni	Amato II	Min. per le politiche comunitarie	2000		X									X	X	Dipartim. Pol. Comunitari e

LEGENDA TAVOLA

(a) Funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione di attività relative a:

(b) attività inerenti all'attuazione delle politiche comunitarie di carattere generale o per specifici settori, assicurandone coerenza e tempestività e riferendone periodicamente alla Camera

(c) attuazione legge 16 aprile 1987, n. 183 e legge 9 marzo 1989, n. 86



- (c) armonizzazione fra legislazione nazionale e comunitaria / comprese pronunce CGE
 - (d) individuazione argomenti per l'Ordine del Giorno delle Sessioni del Consiglio dei Ministri dedicate alle questioni comunitarie e l'attuazione delle relative deliberazioni / convocazione e presidenza Consiglio dei Ministri Mercato Unico;
 - (e) definizione della posizione italiana nella formulazione degli atti comunitari / coordinamento con le P.A. competenti e con gli operatori privati e le parti sociali interessate nella fase di predisposizione della normativa comunitaria;
 - (f) attività delle regioni in sede comunitaria / convocazione della Sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni;
 - (g) rappresentare l'Italia in seno al consiglio dei Ministri dell'Unione Europea relative al Mercato Interno
 - (h) adeguamento della P.A. agli atti comunitari;
 - (i) utilizzo / coordinamento finanziamenti comunitari
 - (j) formazione di operatori pubblici e privati nelle materie comunitarie;
 - (k) coordinamento dei rappresentanti italiani nelle istituzioni comunitarie e promozione di candidature italiane nelle stesse;
 - (l) Struttura amministrativa di supporto
- Min. s. portafoglio coord. pol. CE* = Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle politiche comunitarie
Min. Bilancio e Progr. Econ., con delega per coord. Pol. CE / UE = Ministro del Bilancio e della Programmazione economica, con delega per il coordinamento delle politiche comunitarie / dell'Unione Europea
- Segr. Stato MAE c/ delega Pres. Cons. per Pol. CE* = SottoSegretario di Stato agli Affari Esteri con delega ad esercitare le funzioni e le attribuzioni di competenza del Presidente del Consiglio in materia di Politiche Comunitarie

Riferimenti normativi:

Romita DPR 3.5.1991; Costa DPR 17.7.1992
Ciaurro DPR 6.3.1993; Paladin DPR 28.5.1993; Comino DPR 30.1.1995; Fantozzi DPR 12.1.1996; Arcelli DPR 20.2.1996; Fassino DPR 20.3.1998; Letta DPR 10.11.1998

Il Ministro per le Politiche Comunitarie si avvale di uno specifico Dipartimento: nel 1987, la *Legge Fabbri*¹⁴⁰ istituì infatti presso la Presidenza del Consiglio il *Dipartimento per le Politiche Comunitarie* (in funzione dal 1990). Compito del Dipartimento è seguire "l'attività inerente l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea e per le azioni di coordinamento nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero per gli affari esteri, in sede di Unione Europea". Il decreto emanato il 19 settembre 2000¹⁴¹, oltre a determinare l'organizzazione interna del Dipartimento, ne ha anche ridefinito le competenze¹⁴², sulla carta assai estese. Infatti, il Dipartimento provvede agli adempimenti riguardanti:

- a) il coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, al fine della definizione delle posizioni italiane da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea;
- b) le attività necessarie ad assicurare, durante il procedimento normativo comunitario, il costante monitoraggio del processo decisionale, anche al fine di consentire, ove ritenuto necessario, il regolare aggiornamento delle posizioni italiane;
- c) l'istruttoria degli affari relativi a questioni comunitarie di propria competenza per le determinazioni del Consiglio dei Ministri, verificandone l'attuazione;
- d) la cura dei rapporti con gli uffici della Commissione europea per la trattazione degli affari comunitari di propria competenza;
- e) le attività connesse allo svolgimento della sessione comunitaria della Sessione Comunitaria della Conferenza Stato - Regioni, in coordinamento con l'ufficio di segreteria della predetta Conferenza, nonché al coordinamento delle attività delle regioni in sede comunitaria, in collegamento con il Dipartimento per gli affari regionali;
- f) la preparazione, d'intesa con i Ministri interessati, delle attività relative alle riunioni del Consiglio dell'Unione Europea per il Mercato Interno;
- g) la preparazione della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario;
- h) la predisposizione, l'iter parlamentare e l'attuazione della legge comunitaria annuale, nonché la promozione, in collaborazione con le amministrazioni interessate, dei procedimenti di adeguamento dell'ordinamento interno alle norme adottate dall'Unione europea;

¹⁴⁰ Legge 183/87, sul "coordinamento delle politiche concernenti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari", poi specificata dalla legge 139/90.

¹⁴¹ GU n. 246 del 20 ottobre 2000.

¹⁴² Art. 2, c. 2 decreto n. 246 del 20 ottobre 2000.

- i) la vigilanza sulla corretta e tempestiva attuazione delle disposizioni comunitarie da parte delle amministrazioni pubbliche e delle regioni;
- j) l'attuazione delle azioni necessarie per prevenire il contenzioso comunitario; per assicurare in fase di contenzioso, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri, le condizioni di una adeguata difesa delle posizioni nazionali di fronte alla Corte di Giustizia delle Comunità europee; per adempiere tempestivamente alle pronunce della stessa;
- k) la formazione di personale e di operatori pubblici e privati con riferimento a temi e problemi comunitari;
- l) gli affari generali, i rapporti con gli organi dello Stato e gli enti territoriali, l'organizzazione e le attività strumentali al funzionamento del Dipartimento, nonché, con il coordinamento dei competenti Dipartimenti ed uffici del Segretariato generale, gli affari relativi a personale, beni e servizi per il funzionamento del Dipartimento, gli adempimenti in materia contabile e finanziaria, nonché l'introduzione e l'utilizzazione di tecnologie informatiche per le attività del Dipartimento;
- m) la promozione – in collaborazione con le istituzioni comunitarie, le amministrazioni pubbliche competenti per settore, le regioni e gli altri enti territoriali, le parti sociali interessate e le organizzazioni non governative interessate – della diffusione dell'informazione sulle attività dell'Unione europea e delle iniziative volte a rafforzare la coscienza della cittadinanza dell'Unione e dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione;
- n) la verifica, d'intesa con le amministrazioni interessate, delle attività connesse alla realizzazione dei programmi comunitari nel campo delle nuove tecnologie, nonché la gestione di sistemi di rilevazione automatizzata di dati ai fini del monitoraggio dell'azione amministrativa connessa alla normativa comunitaria e l'informatizzazione degli uffici¹⁴³.

Si tratta dunque di competenze che ricalcano quelle attribuite al Ministro per le Politiche Comunitarie. Tuttavia, quanto detto per il Ministro vale anche per il Dipartimento: alle vaste competenze attribuite dal decreto non corrisponde poi, nella pratica, altrettanta attività. In particolare, il Dipartimento non riesce ad attuare - come vedremo tra breve - quanto previsto dai primi due punti: il coordinamento, nella fase ascendente del diritto comunitario, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, e quindi - durante il procedimento normativo comunitario - il costante monitoraggio del processo decisionale. Ciò non deve del resto sorprendere qualora si guardi ai mezzi di cui il Dipartimento dispone: circa 70 persone sulle 120 previste invece dall'organico, più 24 di diretta collaborazione del Ministro. Certo, ben più delle 20 che lavoravano al Dipartimento prima della riforma dello stesso ma ancora ben lungi dal

¹⁴³ www.politichecomunitarie.it

completamento dell'organico. In seguito alla riforma, il Dipartimento si articola in quattro uffici, cui sono predisposti coordinatori con incarico di funzione di livello dirigenziale generale, e in tredici servizi, cui sono preposti coordinatori con incarico di funzione di livello dirigenziale.

Ufficio I: coordinamento della posizione italiana nella fase ascendente normativa in materie relative a: mercato interno, consumatori, turismo; industria, telecomunicazioni, trasporti, energia; ambiente, agricoltura, sanità¹⁴⁴. Ufficio II: coordinamento della posizione italiana nella fase ascendente normativa in materie relative a: lavoro e affari sociali, ricerca scientifica, cultura, educazione; aiuti comunitari e nazionali; fiscalità¹⁴⁵. Ufficio III: attuazione della normativa comunitaria; precontenzioso e contenzioso; affari giuridici e rapporti con il Parlamento¹⁴⁶. Ufficio IV: informazione in materia comunitaria; formazione in materia comunitaria sia a livello nazionale che verso i Paesi candidati all'Unione europea; innovazione tecnologica¹⁴⁷. Dipende, inoltre, funzionalmente dal capo del Dipartimento il nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie¹⁴⁸.

¹⁴⁴ L'Ufficio I si articola nei seguenti servizi: a) servizio I: libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi; b) servizio II: industria; telecomunicazioni; trasporti; energia; c) servizio III: ambiente, agricoltura, sanità. Le principali linee di attività riguardano: coordinamento interministeriale, allargato ai rappresentanti delle categorie produttive, per la definizione di una posizione nazionale unitaria su proposte di provvedimenti comunitari relativi al mercato unico; azione diretta di negoziazione a Bruxelles su tematiche orizzontali del mercato interno, servizi della società dell'informazione, teleservizi finanziari, appalti pubblici, diritto societario, proprietà intellettuale, comunicazioni commerciali; azione diretta di negoziazione a Ginevra in materia di appalti nel coordinamento comunitario del GPA (Government Procurement Agreement - Accordo di Marrakesh, 1994); predisposizione del testo della Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario. Presso l'Ufficio I è istituito il Centro nazionale di coordinamento per il mercato unico previsto dall'obiettivo strategico 1 del Piano d'Azione, per cercare di risolvere rapidamente problemi specifici connessi al funzionamento del mercato, segnalati dalla Commissione europea e da altri Stati membri.

¹⁴⁵ L'Ufficio II si articola nei seguenti servizi: a) servizio I: lavoro e affari sociali; ricerca scientifica, educazione; cultura; b) servizio II: aiuti di Stato; fiscalità; c) servizio III: politiche regionali e di coesione; CIPE; Pic; Sdec. Le principali linee di attività riguardano: coordinamento interministeriale, allargato ai rappresentanti delle categorie produttive e degli ordini professionali, per la definizione di una posizione nazionale unitaria su proposte di provvedimenti comunitari; verifica della correttezza della normativa nazionale e regionale che prevede erogazioni di aiuti di Stato alle imprese in rapporto al diritto comunitario. D'intesa con il Ministero degli affari esteri, si provvede all'esame preventivo delle pratiche concernenti aiuti di Stato alle imprese, che vengono successivamente inoltrate alla Commissione europea tramite la Rappresentanza permanente d'Italia. Riunioni di coordinamento interministeriale e con le Regioni per prevenire o comporre contrasti con la C.E.; istruttorie da sottoporre alla notifica e all'esame della Commissione di tutti i casi di aiuti di Stato relativi ai grandi progetti di investimento rientranti nei contratti d'area; monitoraggio degli aiuti di Stato centrali e regionali; partecipazione alla fase di elaborazione e predisposizione delle proposte di norme concernenti l'armonizzazione fiscale; trattazione di questioni e attività di informazione diffusa su temi inerenti alle politiche regionali e di coesione dell'Unione europea; in collaborazione con il Ministero per le Infrastrutture, trattazione di problemi relativi ai programmi di iniziativa comunitaria e allo Sdec; cura della partecipazione alle sedute del CIPE.

¹⁴⁶ L'Ufficio III si articola nei seguenti servizi: a) servizio I: recepimento e attuazione della normativa comunitaria; b) servizio II: pre-contenzioso e contenzioso; c) servizio III: rapporti con il Parlamento e affari giuridici generali. Principali linee di attività: predisposizione della trasmissione al Parlamento degli atti comunitari di competenza; riunioni di coordinamento interministeriali dirette al recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale; monitoraggio dello stato di attuazione delle direttive comunitarie; monitoraggio dell'attuazione della normativa comunitaria in ambito regionale ai fini dell'art. 2, comma 3, lettera c), della legge 9 marzo 1989, n.86; attività istruttorie e strumentali al fine di prevenire il contenzioso comunitario, con particolare cura della fase pre-contenziosa anche attraverso l'organizzazione di incontri periodici con rappresentanti della Commissione europea e il coordinamento delle amministrazioni competenti, ai fini della posizione da assumere; preparazione, per gli aspetti di competenza, delle riunioni del Consiglio dei Ministri e di quelle del pre-Consiglio.

¹⁴⁷ L'Ufficio IV si articola nei seguenti servizi: a) servizio I: informazione e comunicazione sulle politiche e le attività dell'Unione europea; b) servizio II: formazione in materia comunitaria, sia a livello nazionale che verso i Paesi candidati all'Unione; c) servizio III: ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica dell'informazione. Principali linee di attività: informazione diffusa sulle politiche comunitarie, con particolare riferimento alle attività dell'Unione europea; promozione e coordinamento delle iniziative volte a rafforzare la coscienza della cittadinanza dell'Unione e dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione; promozione di iniziative per lo sviluppo di reti e centri di informazione e documentazione su tali temi;

II.3.5 - I Ministri settoriali

Come menzionato, inizialmente il Consiglio dei Ministri CEE era costituito dai soli Ministri degli Esteri, ai quali si associavano talvolta i Ministri degli affari economici. Molto rapidamente, tuttavia, si è reso necessario riunire i Ministri che si occupavano a livello nazionale delle nuove politiche comunitarie: sono così nati i Consigli "Agricoltura" e "Problemi economici e Finanziari", meglio conosciuto con l'acronimo "ECOFIN". Tra i Consigli "settoriali" assumono particolare rilevanza il Consiglio "Agricoltura" ed ECOFIN, ma ormai tutti i Ministeri nazionali sono coinvolti, senza eccezione alcuna, in almeno una delle politiche dell'Unione. Le competenze dei Ministri nazionali nelle politiche sono riassunte e comparate, nella tavola che segue.

<i>I MINISTRI SETTORIALI E LE POLITICHE EUROPEE</i>		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
POLITICHE CE		
Politiche CE	<i>Ministro Affari Esteri:</i> gli affari comunitari sono trattati dalla <i>DG Affari Economici</i> (Ufficio I - Unione Europea & Ufficio V - Unione Europea: relazioni esterne). Dal gennaio 2000 vi sarà una <i>Direzione Generale Integrazione Europea</i> . <i>Presidenza del Consiglio:</i> <i>Dipartimento Affari Comunitari</i> , responsabile per il Mercato Unico e la trasposizione del diritto comunitario	<i>Ministero Affari Esteri:</i> <i>Direzione Generale Affari Comunitari</i> (DGAC). NB In PT si ha un modello francese, basato sulla predominanza di Primo Ministro e Ministro Affari Esteri, gli altri Ministri non hanno reale autonomia negoziale a livello internazionale, ma solo una competenza delegata. Es. spesso prima di concludere un accordo viene inviato al Primo Ministro per visione e accordo.
Mercato Unico	Ministro Politiche Comunitarie	Segretario di Stato agli Affari Europei
Libera circolazione d. persone	Ministro Politiche Comunitarie	Ministro Amministrazione Interna
Art. 36	Ministro Giustizia & Interni, assistiti dalla REPER	Ministro Amministrazione Interna
PAC	Ministro Politiche agricole & Ministro Commercio estero (per i negoziati internazionali)	Ministro Agricoltura, sviluppo rurale e pesca
Trasporti	Ministro Trasporti	Ministro Equipamento Social (già Ministro Infrastrutture) Segretario di Stato ai Trasporti
Concorrenza	Ministro Industria	Ministro Economia (già Ministro Industria)
Fiscalità	Ministro Finanze	Ministro Finanze
Ravvicinamento delle Legislazioni	Ministro Politiche Comunitarie	(Ministro Affari Esteri) Segretario di Stato Affari Europei

cura della partecipazione ai saloni nazionali di comunicazione pubblica e di servizi al cittadino; realizzazione di pubblicazioni o di strumenti informativi su supporti audio-video o telematici; organizzazione e aggiornamento del sito Internet; informazioni agli operatori ed agli enti locali sulle iniziative comunitarie relative alle politiche di coesione; iniziative per la formazione di operatori pubblici e privati su temi e problemi comunitari; promozione e cura di attività di formazione nei confronti di Paesi candidati all'Unione europea.

¹⁴⁸ Con compiti di supporto del Comitato omologo istituito ai sensi dell'art. 76 della legge 19 febbraio 1992, n.142. Presso il Dipartimento per le politiche comunitarie opera fin dal 1995 il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie. I suoi principali compiti sono i seguenti: agire quale organo di supporto del Comitato Interministeriale per la lotta contro le frodi comunitarie, che coordina le attività di tutte le Amministrazioni e gli organismi interessati nel settore della lotta alle frodi; predisporre, su richiesta della Commissione, una relazione sullo stato di attuazione dell'ex articolo 209A del Trattato di Maastricht con la quale riferisce tutte le notizie relative alla situazione degli illeciti in materia di gestione di fondi comunitari, alla eventuale evoluzione normativa interna nel settore, alla organizzazione delle strutture preposte ai controlli specifici; curare la raccolta di dati e notizie in materia di frodi comunitarie constatate dalle varie forze di polizia e dalle competenti Amministrazioni sia a livello centrale che periferico; elaborare e trasmettere trimestralmente all'OLAF le schede relative ad irregolarità in materia di fondi strutturali scoperte dagli organi di controllo nel trimestre precedente.

I MINISTRI SETTORIALI E LE POLITICHE EUROPEE		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Politica Economica e Monetaria	Ministro Tesoro	Ministri Economia / Finanze
EURO 11	Ministro Finanze & Ministro Tesoro	Ministro Finanze (già Ministri Finanze & Tesoro)
Politica Commerciale	Ministro Commercio Estero	Ministro Economia Segretario di Stato Commercio e Servizi
Politica Sociale	Ministro Affari sociali & Ministro Lavoro	Ministro Lavoro e Solidarietà Segretario di Stato Affari di Stato
Educazione	Ministro Pubblica Istruzione	Ministro Educazione
Formazione Professionale	Ministro Lavoro	Ministro Educazione
Gioventù	Ministro Affari Sociali	Segretario di Stato della Gioventù
Cultura	Ministro Beni Culturali	Ministro Cultura
Sanità pubblica	Ministro Sanità	Ministro Sanità
Consumatori	Ministro Industria	Presidenza del Consiglio (Segretario di Stato)
Reti Transeuropee	Ministro Trasporti & Esteri	Ministro Equipamento Social
Industria	Ministro Industria	Ministro Economia / Ministro Planeamento Segretario di Stato Industria e Energia
Coesione Economica e Sociale	Ministro Bilancio & Tesoro	Ministro Lavoro e Solidarietà
Fondi strutturali	Ministro Bilancio (Cabina di Regia e Cabine di Regia regionali) Ministro Lavoro (Fondo Sociale)	Ministro Planeamento (già Ministro Equipaggiamento, Pianificazione e Amministrazione del territorio)
Ricerca e Sviluppo tecnologico	MURST	Ministro Scienza e tecnologia
Ambiente	Ministro Ambiente	Ministro Ambiente e Ordinamento del Territorio
Cooperaz. allo sviluppo	Ministro Affari Esteri	Ministro Affari Esteri
LOME'	Ministro Affari Esteri	Ministro Affari Esteri
PESC		
PESC	Ministero Affari Esteri DG Affari Politici, Ufficio I "Politica Estera e di Sicurezza Comune")	Ministero Affari Esteri: all'interno della Direzione Generale di Politica Estera (<i>Direcção Geral de Política Externa</i>), la "Direzione di Servizio della Politica Estera e di Sicurezza Comune" (<i>Direcção de Serviço Política Externa e Segurança Comum</i>)
PESD	Ministro Difesa	Ministro Difesa
AIG		
AIG	Ministero Affari Esteri (DG Emigrazione e Affari Sociali e DG Affari Europei) Ministero degli Interni Ministero Grazia e Giustizia	Sono responsabili i <i>Ministeri Giustizia e Interni</i> . L'unico coordinamento formale tra essi è nella CIAC e nella REPER. Cambierà ma non è chiaro come.

II.3.6 - Il coordinamento intra-ministeriale delle questioni europee

In Portogallo, ciascun Ministero è dotato di una DG "Affari Europei" che si occupa tanto della fase ascendente che discendente del diritto comunitario ed il cui Direttore Generale (o vice) partecipa ai lavori dalla Commissione Interministeriale per gli affari comunitari (*Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários, CIAC*) di cui tratteremo poco oltre. In Italia, simili unità sono state a lungo inesistenti e solo ultimamente si stanno cominciando a creare, ad esempio alle Finanze vi è una "Unità di indirizzo", formata dai quattro Direttori Generali, con il compito di coordinare l'attività internazionale e comunitaria.

Così, se si può riscontrare una certa uniformità nella gestione della trasposizione del diritto comunitario nel diritto interno - usualmente nelle mani degli Uffici Legislativi - diverso è il discorso per la fase ascendente del diritto comunitario (il negoziato), per la quale si rilevano soluzioni completamente difformi - che vanno dalla gestione da parte del Gabinetto del Ministro, alla gestione diretta da parte di ciascuna DG - come riassunto nella tavola che segue.

IL COORDINAMENTO INTRA-MINISTERIALE DELLE POLITICHE EUROPEE IN ITALIA			
MINISTERO	MATERIA	COORDINAMENTO FASE ASCENDENTE	COORDINAMENTO RECEPIMENTO
AMBIENTE	Ambiente	Non esiste. Sono i vari servizi e/o direzioni che inviano i funzionari a Bruxelles che si "auto-coordinano"	Ufficio atti comunitari (parte dell'Ufficio legislativo): rapporti con DPC, recepimento delle direttive CE e le procedure d'infrazione
BENI & ATTIVITA' CULTURALI	Beni culturali	Partecipazione del Ministro ai Consiglio: Gabinetto, Resp. Affari internazionali Predisposizione direttive CE: DG competenti Pattizio Internazionale: Uff. Legislativo	Ufficio legislativo
COMMERCIO CON L'ESTERO	Politica commerciale	DG Politica Commerciale: il coordinamento viene fatto dal Direttore Generale in collaborazione con gli Esteri.	Direttore generale DG Politica Commerciale
COMUNICAZIONI	Poste Comunicazioni	Singole DG. Se ci sono problemi se ne occupa il Segretario Generale	Ufficio legislativo di intesa con la DG competente
FINANZE (con TESORO)	EURO 11, Fiscalità; Politica econ. e Monetaria; Coesione economica e Sociale	"Unità di indirizzo" formata dai 4 Direttori Generali per coordinare l'attività internazionale e comunitaria. Fa funzione di organo propositivo, di supporto all'organo politico e di coordinamento, specie in quelle questioni in cui le questioni tecniche sono in realtà politiche. L'Ufficio relazioni internazionali fa da supporto a tale unità.	Ufficio legislativo
GRAZIA & GIUSTIZIA	AIG Penale	Uff. II Affari EU e Internazionali	Uff. II Affari EU e Internazionali (NB si tratta di ratifiche e non di trasposizione - è tutto intergovernativo). Si occupa anche di tutto il penale internazionale
INDUSTRIA, COMMERCIO, ARTIGIANATO	Industria Concorrenza	E' stato chiesto varie volte alla Presidenza di istituire un coordinamento per avere istruzioni precise.	Il testo lo predispone la DG competente, l'Ufficio Legislativo (quando ce la fanno - sono 2 persone) intervengono sul testo e poi lo mandano al MPC
INTERNO	AIG	<i>Selezione partecipazione WGs:</i> Uff. Affari Internazionali all'interno dell'Ufficio Legislativo: (tranne alcuni casi molto tecnici, es. Criminalpol). <i>Predisposizione Consigli Ministri:</i> Uff. Affari Internazionali all'interno dell'Ufficio Legislativo e del Gabinetto, responsabile Affari Internazionali (overlapping) Altre DG: mandano a volte i funzionari, predispongono materiale. <i>Coordinamento:</i> "si sta pensando di fare qualcosa, ma non si sa cosa"	Recepimento Direttive: Uff. Affari Internazionali all'interno dell'Ufficio Legislativo
LAVORI PUBBLICI	SDEG INTERREG	-----	Ufficio legislativo
LAVORO & PREVIDENZA SOCIALE	Fondo Sociale Parte affari sociali	Le informazioni da Bruxelles arrivano direttamente alle divisioni tecniche delle DG e sono esse che fanno tutta la parte ascendente, però ciascuna lo fa come e nei canali che vuole. L'ufficio affari internazionali si raccorda con Bruxelles - ed il Cons. diplomatico non da supporto tecnico ma piuttosto cerimoniale (es. segue il Ministro nel Consiglio).	Ufficio legislativo anche sulla base delle info pervenute dalle divisioni tecniche delle DG

POLITICHE AGRICOLE	PAC	DG Politiche Comunitarie e Internazionali, anche se poi ogni DG segue le proprie materie.	Ufficio Legislativo, su proposta ed in coordinamento con DG Politiche Comunitarie e Internazionali.
PUBBLICA ISTRUZIONE	Istruzione	DG Scambi Culturali e Politiche Comunitarie	Non essendoci direttive, non si hanno competenze in materia CE
SANITÀ	Sanità	Ogni dipartimento ha un piccolo ufficio politiche comunitarie. Il coordinamento è fatto dal Servizio Rapporti Internazionali	Ufficio Legislativo
TESORO, BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA	Politica econ. e Monetaria; EURO 11, Coesione economica e sociale; Fondo di Rotazione	Ciascun dipartimento fa per sé: Ragioneria Generale per gli aspetti legati all'impatto sul bilancio ed i fondi strutturali; Dipartimento del Tesoro per debito pubblico e politiche economiche; Dipartimento Politica e Coesione: politiche strutturali, programmi concernenti regioni, città, patti territoriali ecc.	Ufficio Legislativo - Politiche Comunitarie. Nell'aprile 99 (Min. Ciampi) il Gabinetto chiese - su richiesta Dipartimento Politiche Comunitarie - una lista di funzionari responsabili per le varie aree ma poi non hanno saputo più nulla. Ciascun funzionario segue anche gli aspetti comunitari della sua materia e riferisce alla ragioneria generale.
TRASPORTI & NAVIGAZIONE	Reti transeuropee. Politica dei trasporti	Le varie DG fanno la parte di loro competenza; se ci sono problemi se ne occupa il Gabinetto. Partecipazione del ministro ai Consigli: gabinetto & legislativo	Ufficio legislativo in collaborazione con la direzione competente

II.3.7 - Il coordinamento inter-ministeriale delle politiche europee

Se il coordinamento intra-ministeriale è la base del *coordinamento inter-ministeriale*, le mancanze nel primo si rifletteranno sul secondo. La nostra analisi lo conferma. Se da una parte, la necessità di effettuare un coordinamento costante sulle le politiche comunitarie è sottolineata, come visto, da tutti gli autori che abbiano esaminato il rapporto tra Stati membri e Unione, dall'altra la concreta attuazione dello stesso non risulta sempre facile.

Le difficoltà sono innanzitutto insite nella natura stessa delle politiche comunitarie. Si tratta infatti di materie che non possono essere pensate esclusivamente né come estere, né come interne, bensì come entrambi. Ad esempio, l'ex Sottosegretario agli Affari Esteri, delegato per gli Affari Europei, On. Umberto Ranieri ha affermato "[...] per quanto riguarda il 'primo pilastro' [...] si assiste ad un doppio binario negoziale. Da un lato c'è il negoziato 'classico', fra gli Stati membri, in seno alle istanze del Consiglio. Dall'altro c'è il negoziato interistituzionale con la Commissione, che detiene l'esclusiva del potere di iniziativa, e sempre più anche con il Parlamento [...] in entrambe i casi, quello che il Governo italiano è chiamato a fare è cercare di far convergere la volontà dello Stato italiano con quella di attori che non appartengono alla sua sfera interna."¹⁴⁹ Le politiche comunitarie, dunque, non sono e non possono più essere viste come politiche estere, per quanto ne mantengano le caratteristiche negoziali. Allora la questione è come trattare, ed in particolare a che affidarne il coordinamento, le questioni comunitarie nell'ambito dell'amministrazione nazionale. I

¹⁴⁹ Così il Sottosegretario agli Affari Esteri, On. Umberto Ranieri al Convegno "L'Europa in Italia", Roma, 25.3.1999.

difensori della concezione "interna" delle politiche comunitarie tendono a sostenere un'esclusione - o per lo meno una riduzione - del ruolo degli Esteri, a vantaggio di altri dicasteri, che nel caso italiano sarebbe la Presidenza del Consiglio. I sostenitori della visione "estera" riproporranno invece con forza il ruolo degli Esteri. La soluzione ottimale non è, ovviamente, univoca. Dipende bensì dalla struttura stessa del Governo e della Pubblica Amministrazione, dalle risorse e dalla cultura politica di un paese. Qualora vi sia una burocrazia forte, efficiente e di livello tale da costituire l'ossatura dello Stato, è effettivamente ipotizzabile prevedere che il coordinamento avvenga al di fuori degli Esteri. Ad esempio, in Francia, la contemporanea presenza di un esecutivo bicefalo e di un Presidente della Repubblica dotato di ampi poteri in materia estera ed europea con l'esistenza di un corpo burocratico di altissimo livello hanno indotto all'adozione di un originale organo, il *Secrétariat général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne* (S.G.C.I.)¹⁵⁰. Sia in Portogallo che, soprattutto, in Italia, gli Esteri rappresentano l'unico settore della PA in grado di garantire le necessarie conoscenze tecniche e linguistiche. Così, in Portogallo, la scelta è stata quella di affidare il coordinamento delle politiche comunitarie al Ministero degli Esteri, creandovi come visto la DGAC, le cui dimensioni e status sono indubbiamente superiori alle altre Direzioni Generali presenti nello stesso Ministero. La DGAC assicura tra le altre cose il supporto tecnico della commissione incaricata del coordinamento interministeriale delle politiche comunitarie, la *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários* (CIAC). Creata nel 1985¹⁵¹ con il nome di *Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias* (CICE) e poi modificata nel 1991 - cambiando anche il nome in *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários* (CIAC) - la CIAC ha costituito un sostegno indispensabile per la partecipazione del Portogallo nella vita delle istituzioni comunitarie, assicurando il coordinamento interministeriale. La CIAC funziona nell'ambito del Ministero degli Esteri, sotto l'autorità diretta del Segretario di Stato, ed ha come proprio obiettivo quello di assicurare il coordinamento tra i diversi Ministeri e gli organi di governo delle regioni autonome, al fine di giungere a orientamenti concertati e alla definizione dell'interesse portoghese a livello tecnico, da portare avanti presso le istituzioni comunitarie. In particolar modo è competenza della CIAC: (a) presentare proposte relative alle grandi linee di orientamento sui principali atti comunitari; (b) deliberare su tutte le materie ove si reputi necessario il coordinamento delle posizioni negoziali da seguire sin dall'inizio del processo legislativo comunitario; (c) definire la posizione

¹⁵⁰ La descrizione del funzionamento dello SGCI, cfr. tra gli altri Sautron J-L., 1998, *Droit Communautaire et décisionnel national*, LGDJ, Paris; Lequesne C., 1993, *Paris - Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris; Guyomarch A., Machin H., Ritchie E., 1998, *France in the European Union*, MacMillan Press, London.

¹⁵¹ Decreto-Lei n.° 527/85 de 31 Dezembro.

portoghese relativamente ai punti in agenda nelle riunioni del COREPER, si da trasmettere poi le corrispondenti istruzioni; (d) seguire regolarmente l'impatto dell'integrazione europea nell'economia e nella società portoghese; (e) valutare i pareri delle parti economiche e sociali; (f) definire l'orientamento portoghese in materia di pre-contenzioso e contenzione comunitario.

La CIAC è in principio presieduta dal Segretario di Stato per gli Affari Europei, ivi delegato dal Ministro degli Affari Esteri, e ne sono Vicepresidenti il Direttore Generale della DGAC ed il Rappresentante Permanente portoghese presso l'UE. È formata dai rappresentanti dei diversi Ministeri e delle regioni autonome - la composizione definita dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro degli Esteri. I membri della CIAC ed i loro sostituti sono dunque nominati congiuntamente dal Ministro degli Esteri e del rispettivo Ministro, oppure dal Ministro degli Esteri su proposta dei governi delle regioni autonome. Si riunisce settimanalmente (generalmente il venerdì alle 9.30 del mattino)¹⁵² e ogni qualvolta il suo Presidente decida di convocarla. Tuttavia la CIAC - che durante i negoziati per l'adesione e nei primi anni post-adesione serviva non solo come forum di discussione ma anche come luogo privilegiato per la formulazione delle posizioni portoghesi - si è vista sottrarre negli ultimi anni questa funzione, cosicché ha oggi piuttosto il compito di concentrarsi sullo scambio di informazioni e sul coordinamento di informazioni tecniche, ivi inclusa la trasposizione delle direttive. Il coordinamento politico, come vedremo, risiede infatti sempre più nella REPER al fine di assicurare la massima efficacia e velocità di azione. Ad esempio non vi sono state al seno della CIAC riflessioni né sul Trattato di Amsterdam, né sull'allargamento¹⁵³.

In Italia, come detto, non esiste coordinamento ministeriale formale sulle politiche europee. Con Della Cananea¹⁵⁴, possiamo in effetti distinguere tra due periodi: dal 1952 fino agli anni '80, e dagli anni '80 ad oggi. Durante il primo periodo ("primacy of the government"), le politiche comunitarie erano considerate come un esclusivo dominio dello Stato, competenza specifica dell'Esecutivo ed in particolare del Ministero degli Affari Esteri. Dagli Esteri dipende anche la REPER, creata nel 1958 (vedi *infra*). Nel 1960 furono creati due comitati per il coordinamento, uno politico, l'altro al livello ufficiale. Il primo di essi è stato abolito nel 1967 e le sue funzioni trasferite al CIPE (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*). Il secondo comitato ha invece gradualmente perso influenza, contribuendo così alla supremazia degli Esteri, ed in essi della DG Affari Economici. Con gli

¹⁵² Il venerdì alle 10.00.

¹⁵³ Interviste.

¹⁵⁴ Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, pp. 107-110.

anni '80, ed i cambiamenti avvenuti sia nelle Comunità che in Italia, inizia un nuovo periodo ("fragmentation"), in cui le regioni cominciano a chiedere un maggiore coinvolgimento nella preparazione delle politiche comunitarie. Ai fini di esercitare pressione sullo Stato, esse iniziano ad esempio ad utilizzare i propri poteri in materia di implementazione del diritto comunitario, ad esempio ritardandone l'iter. Ciò porta nel 1989, con la legge "La Pergola" (Legge 86/89), all'introduzione della *Sessione Speciale Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni*, anche se poi di fatto per anni, la Conferenza non ha nemmeno avuto luogo con la periodicità prevista. Dal 1995 è stata data la possibilità alle Regioni di aprire uffici di rappresentanza a Bruxelles, opportunità colta ormai da quasi tutte le regioni d'Italia¹⁵⁵. Da parte sua, anche il Parlamento ha sviluppate le proprie prerogative in materia europea, come vedremo nei paragrafi seguenti. Infine, viene rafforzato il ruolo del CIPE nella programmazione delle priorità di azione, mentre viene creato uno strumento per il coordinamento finanziario. Per i fondi strutturali, la Legge Fabbri¹⁵⁶ prevedeva invece un *Fondo di Rotazione*, il cui compito avrebbe dovuto essere quello di raccogliere e ridistribuire i fondi stessi. Tuttavia, data la scarsità di mezzi messi a disposizione del Dipartimento, fu deciso di costituire una task-force interministeriale formata dai Ministeri dell'Industria, del Bilancio e delle Politiche Comunitarie per il coordinamento dei fondi comunitari¹⁵⁷ in seguito sostituita dalla *Cabina di Regia*¹⁵⁸. La Cabina è subordinata al Ministro del Bilancio ed ha il compito di disporre dei fondi comunitari, in coordinamento con le Cabine di Regia regionali. Negli stessi anni si rafforza infine anche il ruolo del Presidente del Consiglio sia come attore in prima persona, che attraverso la figura del Ministro delle Politiche Comunitarie creato, come visto, nel 1980. Finisce così il paradigma dello *State-as-a-unit*¹⁵⁹ che aveva fino ad allora dominato.

Tuttavia, alla fine degli anni '90, secondo Della Cananea¹⁶⁰, il quadro è composto da tre trend conflittuali. Primo, non vi è stato alcun cambiamento a livello costituzionale, a differenza di quando accaduto ad esempio in Francia, Germania, Spagna e Portogallo. Secondo, è stato creato un nuovo quadro per il coordinamento amministrativo, in seguito ad una Direttiva emanata dalla Presidenza del Consiglio nel 1998 (Presidenza Prodi)¹⁶¹: secondo la direttiva, la REPER deve adesso inviare tutte le informazioni non più al MAE, bensì al Dipartimento per

¹⁵⁵ Grazie alla legge 46 del 31.3.1994, nota come *Legge Comunitaria 1994*. Per un breve excursus sul ruolo delle regioni cfr. l'annesso I

¹⁵⁶ Legge 183/1987.

¹⁵⁷ *Il Sole 24 Ore*, 22.6.1994.

¹⁵⁸ Legge 341/95.

¹⁵⁹ Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, p. 108.

¹⁶⁰ Della Cananea G., *Italy* in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, pp. 110-112.

¹⁶¹ Direttiva adottata il 30 marzo 1998, pubblicata in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1998, pp. 9897-8.

il Coordinamento delle Politiche Comunitarie. Tuttavia, la REPER continua ad essere emanazione del MAE (vedi *infra*), sicché la direttiva crea di fatto una REPER bicefala. Viene inoltre creata una procedura per ottenere commenti delle istituzioni pubbliche interessate sulle proposte di legislazione comunitaria: tali informazioni debbono essere raccolte ed inviate entro 30 giorni dal Dipartimento Politiche Comunitarie alla REPER. Il Dipartimento ha per altro adesso il compito di curare la trasposizione e l'implementazione del diritto comunitario. Infine, la REPER deve fornire possibili soluzioni dei problemi derivanti dal diritto comunitario. Tuttavia, si noti che fronte ad una tale attribuzione di compiti al Dipartimento Politiche Comunitarie ed alla Presidenza del Consiglio, lo stesso Presidente Prodi che aveva emanato la Direttiva ha contraddittoriamente scelto allo stesso tempo, come visto, di attribuire le deleghe proprie della Presidenza del Consiglio in materia europea al Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri con delega per gli Affari Europei Piero Fassino.

Con la reintroduzione del Ministero per le Politiche Comunitarie alla fine del 1998, la discrepanza tra MAE e Presidenza del Consiglio non viene meno, in particolare per quanto riguarda il coordinamento delle politiche comunitarie. Se si eccettuano i compiti svolti dal CIPE¹⁶², infatti, in Italia continua a non esservi un coordinamento tecnico sulla fase ascendente del diritto comunitario: l'unico coordinamento esistente in fase ascendente è infatti il coordinamento informale che ha luogo tra i consiglieri diplomatici che lavorano nei Gabinetti dei diversi Ministri. Nel gennaio 2000 fu invero organizzato presso gli Esteri, in collaborazione con le Politiche Comunitarie, un "Primo Incontro" con i Direttori Generali e Consiglieri Diplomatici su tematiche di integrazione europee¹⁶³, in cui si è discusso del Consiglio Europeo di Helsinki (dicembre 1999) e di quello informale di Lisbona sull'occupazione (marzo 2000) ed in cui è stata illustrata la riforma del MAE. Salutata dai presenti¹⁶⁴ come l'inizio di una nuova collaborazione e inizio di coordinamento interministeriale¹⁶⁵, non ha però avuto né seguiti né repliche.

¹⁶² Il Cipe ha anche costituito un comitato di amministrazioni pilota chiamato a selezionare le idee-programma del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) per gli anni 2000-2006, coordinato dal capo del Dipartimento del Tesoro per le politiche di sviluppo e di coesione e dal direttore generale del servizio per i fondi strutturali e Comunitari del Ministero del Bilancio (la Cabina di regia) e formato dai capi di Gabinetto e rappresentanti di Lavori Pubblici, Politiche Comunitarie, Affari Regionali, Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio (*Sole 24 Ore*, 22 e 23.12.1998).

¹⁶³ *Incontro con i Direttori Generali e Consiglieri Diplomatici dei Ministri che svolgono attività in ambito di Unione Europea, Prima Riunione*, MAE, Sala delle Conferenze Internazionali, 31.1.2000.

¹⁶⁴ Presenti il Ministro degli Esteri, il Ministro per le Politiche Comunitarie, Sottosegretario agli Esteri con delega per gli Affari Europei e rappresentanti dei seguenti Ministri: Presidenza del Consiglio; Interni; Grazia e Giustizia; Finanze; Tesoro e Bilancio; Difesa; Pubblica Istruzione; Lavori Pubblici; Trasporti; Comunicazioni; Industria; Lavoro; Commercio Estero; Sanità; Beni ed Attività Culturali; Ambiente; Università e Ricerca Scientifica; Politiche Agricole.

¹⁶⁵ Così il Sottosegretario agli Esteri On. Umberto Ranieri nel discorso introduttivo: "E' questa una occasione preziosa per una discussione mirata a fare il punto sui temi più importanti e di maggior interesse per l'Italia in una fase particolarmente rilevante e delicata per il futuro dell'Unione. E' anche una occasione utile per confrontare esperienze, ed esaminare i mezzi per sviluppare un efficace coordinamento e le sinergie necessarie a garantire la migliore proiezione del nostro Paese sulla scena europea".

In Italia, si ha così una netta distinzione tra la fase di attuazione delle direttive comunitarie e la gestione del contenzioso - che come vedremo in dettaglio nei prossimi paragrafi sono curate dal Dipartimento delle Politiche Comunitarie - e la fase ascendente per la quale non si prevede coordinamento formale. In tale quadro, diventa pertanto cruciale, come vedremo, il ruolo della REPER.

II.4 - Il Parlamento: attori e procedure

Dal punto di vista costituzionale, il Parlamento italiano e l'Assemblea portoghese hanno un rilievo diverso. Nella Costituzione italiana il Parlamento è ciò che maggiormente caratterizza la forma di Stato, tanto da essere posto subito dopo i principi fondamentali. Non solo, esso è - o almeno avrebbe dovuto essere secondo le intenzioni dei Padri Costituenti - l'organo fondamentale del quadro istituzionale nazionale. Giuliano Amato e Fernanda Bruno ricostruiscono in modo affascinante le origini del sistema istituzionale italiano e le discussioni in Costituente¹⁶⁶. Essi raccontano come fu deciso che l'istituzione centrale dovesse essere: "un parlamento forte, bicamerale, reso forte dallo stesso equilibrio fra le due Camere"¹⁶⁷. Difatti la Costituzione prevede uno dei rarissimi casi di bicameralismo perfetto, e funzioni che possono essere divise in: legislative, politiche (controllo e indirizzo)¹⁶⁸, di informazione. La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla due Camere, in essa rientrano tutti gli atti formalmente e materialmente legislativi: ad esempio il potere di revisione costituzionale¹⁶⁹ e l'esercizio funzione legislativa¹⁷⁰.

Diversa è invece la questione per quanto riguarda il Parlamento portoghese¹⁷¹: di tipo monocamerale, ha competenze - descritte in modo dettagliato le funzioni della Costituzione - politiche e legislative, di controllo¹⁷², nonché competenze relative ad altri organi. La funzione legislativa non è tuttavia monopolio dell'Assemblea da Republica, in quanto - come visto - il

¹⁶⁶ Amato G., Bruno F., 1981, *La forma di governo italiana. Dalle dee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni Costituzionali*, pp. 33-85.

¹⁶⁷ Amato G., Bruno F., 1981, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni Costituzionali*, p. 52.

¹⁶⁸ Le *funzioni politiche* (di controllo e di indirizzo) sono le attività e gli atti tesi a formulare un giudizio politico: ad esempio leggi di approvazione e di autorizzazione; atti e attività ispettivi, diretti a conoscere e valutare l'attività del Governo o di altri organi; atti di indirizzo politico, diretti a condizionare e indirizzare politicamente l'attività di altri organi, tra i quali il potere di concedere e negare la fiducia al Governo nominato dal Capo dello Stato (art. 94 Cost.); potere di ispezione su qualsiasi materia di pubblico interesse (art. 82 Cost.), potere di bilancio (art. 81 Cost.).

¹⁶⁹ Art. 138 Cost.

¹⁷⁰ Art. 70 Cost.

¹⁷¹ Definito dalla Costituzione come un organo sovrano autonomo (principio dell'autonomia del Parlamento), permanente, unicamerale, collegiale.

¹⁷² Le *funzioni di controllo politico* sono relative alla possibilità di fare interpellanze da parte di gruppi parlamentari e di creare commissioni di inchiesta, o di votare mozioni di censura; le *funzioni di controllo istituzionale* sono relative alla messa in atto della Costituzione, al controllo sugli atti del Governo, controllo finanziario sui conti dello Stato ecc.

governo ha competenze legislative proprie che esercita attraverso i decreti-legge, anche se questo non scalfisce la supremazia legislativa della stessa Assemblea. Si può dunque distinguere tra *riserva assoluta di competenza legislativa*¹⁷³ e *riserva relativa di competenza legislativa*, salvo autorizzazione al governo¹⁷⁴. Tra le competenze politiche e legislative si trova quella di pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie sulle quali si deve decidere negli organi UE che incidano nella sfera di competenza legislativa riservata al Parlamento¹⁷⁵. Tra le competenze relative ad altri organi è compresa la competenza a seguire e valutare la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione dell'Unione Europea¹⁷⁶.

Gli impianti costituzionali italiano e portoghese disegnano dunque un diverso *rapporto Esecutivo - Legislativo*. Se in Italia vi è, in linea di principio, una predominanza del Legislativo sull'Esecutivo, che ha finito tuttavia per essere aggirato mediante un uso abnorme della decretazione d'urgenza e della reiterazione degli stessi D.L., in Portogallo si riscontra invece la predominanza dell'Esecutivo sul Legislativo. Anche se, come vedremo, nei casi di governi di minoranza, il ruolo e l'importanza del Parlamento accrescono in modo considerevole.

II.4.1 - Le Commissioni specializzate

I lavori dei due Parlamenti ruotano attorno all'attività delle *Commissioni*. Esse sono, nel caso italiano, organi necessari per il funzionamento delle Camere, hanno natura permanente e composizione proporzionale; ve ne sono 14 alla Camera e 13 al Senato (più la Giunta per gli Affari Comunitari). In Portogallo, sono invece organi ausiliari, benché importanti: vi è infatti una sola Commissione Permanente, di costituzione obbligatoria¹⁷⁷, che opera nei periodi in cui l'Assemblea non è in funzionamento effettivo. Le altre (tredici) sono denominate *Commissioni Permanenti facoltative*¹⁷⁸.

In relazione al processo legislativo, le commissioni italiane possono riunirsi in: sede referente, legislativa o deliberante o redigente. La procedura "normale" è l'esame in *sede referente*, in cui in Commissione si compie un esame istruttorio dei disegni di legge, che vengono poi riferiti all'Assemblea per l'esame e approvazione¹⁷⁹; qualora la Commissione si riunisca in

¹⁷³ 164° CRP.

¹⁷⁴ 165° CRP.

¹⁷⁵ Tra le altre competenze politiche e legislative cfr. quella di proporre al Presidente della Repubblica referendum di rilevante interesse nazionale.

¹⁷⁶ Tra le *competenze relative ad altri organi*, cfr. la valutazione del programma del Governo, la votazione di mozioni di fiducia e di censura.

¹⁷⁷ Composta dal Presidente, dai Vice Presidenti dell'Assemblea e da Deputati indicati da tutti i partiti.

¹⁷⁸ In entrambe i casi esse possono essere suddivise al loro interno, così come è possibile creare commissioni d'inchiesta, vari tipi di commissioni speciali, ecc.

¹⁷⁹ Articolo per articolo e finale.

sede legislativa o deliberante, sia l'esame istruttorio che l'approvazione¹⁸⁰ avvengono in Commissione; se invece si riunisce in *sede redigente*, l'esame e la deliberazione dei singoli articoli avviene in Commissione, riservando all'Assemblea l'approvazione finale¹⁸¹. Vi sono poi Commissioni "orizzontali", che debbono riunirsi in sede consultiva per attuare un esame di carattere obbligatorio e vincolante, senza il quale è preclusa la possibilità per un atto di passare in sede legislativa o redigente, su disegni di legge o affari assegnati ad altre commissioni. Esse sono, alla Camera: Commissione Affari Costituzionali, Commissione Bilancio, Commissione Lavoro e, dal luglio 1999¹⁸², la Commissione Affari Europei.

In Portogallo, spetta alle Commissioni specializzate esaminare i progetti e le proposte di legge e, se l'Assemblea lo richiede, effettuare la votazione articolo per articolo dei testi già approvati globalmente dall'Assemblea, che ad essa ritorneranno per la votazione globale finale.

La ripartizione delle competenze "europee" tra Governo e Parlamento ed il grado di intervento di quest'ultimo è stata una delle questioni più dibattute e soggette a cambiamenti degli ultimi anni, sotto l'impulso delle riflessioni svoltesi in seno alle Assise e alla COSAC (*Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Comunitari*)¹⁸³, che hanno portato alla *Dichiarazione N. 13* sui Parlamenti Nazionali annessa al Trattato di Maastricht¹⁸⁴ e al *Protocollo N. 19* relativo al ruolo dei Parlamenti Nazionali al Trattato di Amsterdam¹⁸⁵.

Tanto in Italia che Portogallo, il ruolo che il Parlamento ha giocato nella definizione delle posizioni nazionali in seno all'UE è stato marginale. Tuttavia, vi è stata negli ultimi anni, in parte tuttora in corso, un'evoluzione importante in materia.

L'appartenenza alla Comunità / Unione ha indotto la creazione di *commissioni specializzate* in seno ai Parlamenti degli Stati membri. I loro poteri e le loro funzioni differiscono da caso a caso.

In Italia, il primo organo specializzato ad essere stato creato fu, nel 1968, la *Giunta per gli Affari Comunitari* del Senato. Composta da 24 membri¹⁸⁶, la Giunta si riunisce mediamente due volte a settimana. Tuttavia, la natura di "Giunta" ne rende difficile la programmazione

¹⁸⁰ Articolo per articolo e finale.

¹⁸¹ Con le dichiarazioni di voto (sono possibili passaggi dall'una all'altra).

¹⁸² Modifica degli art. 126, 126-bis, 126-ter, 127-ter del Regolamento della Camera dei Deputati, Seduta dell'Assemblea del 27 luglio 1999.

¹⁸³ La COSAC, dal 1989, si riunisce ogni semestre nel paese che detiene la Presidenza UE. Riunisce i delegati delle Commissioni Affari Europei dei Parlamenti nazionali con la Commissione Affari Istituzionali del Parlamento Europeo. Nel 1990, a Roma, si è tenuta anche una specie di "COSAC allargata" (chiamata *Assise*) per riflettere sulla CIG.

¹⁸⁴ In cui si prevede che i governi *informino* in tempo utile i propri Parlamenti circa le proposte legislative della Commissione europea e in cui si incoraggia un maggiore contatto tra Parlamentari nazionali e Parlamento Europeo.

¹⁸⁵ Il Protocollo prevede in particolare che i documenti della Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) siano immediatamente inviati ai Parlamenti degli Stati membri e stabilisce che vi sia un periodo di sei settimane tra la presentazione di una proposta e la sua adozione, al fine di permetterne ai Parlamenti nazionali l'analisi.

dei lavori, poiché le riunioni debbono essere programmate in modo tale da non farle coincidere con quelle delle Commissioni di cui i Senatori sono membri. In quanto "Giunta", può riunirsi solo in sede diversa da quella deliberante o redigente¹⁸⁷, mentre è equiparata alle Commissioni permanenti quanto al potere di risoluzione¹⁸⁸. La Giunta ha competenza generale sulle materie direttamente connesse agli affari delle Comunità europee e all'attuazione degli accordi comunitari¹⁸⁹. Esamina, in sede primaria, le relazioni presentate dal Governo sulle Comunità e redige un rapporto per l'Assemblea¹⁹⁰. La Giunta può attivare un dibattito politico con il Ministro competente¹⁹¹ sulle questioni europee¹⁹².

Presso la Camera dei Deputati, la *Commissione Speciale per gli Affari Comunitari*¹⁹³ è stata creata solo nel luglio 1990¹⁹⁴. Inizialmente dotata di poteri solo consultivi e con gli stessi problemi di over-lapping con i lavori delle commissioni permanenti che caratterizzavano la Giunta, nell'agosto 1996 la Commissione fu trasformata in commissione permanente con la denominazione *XIV Commissione, Politiche dell'Unione Europea*¹⁹⁵, anche se sempre solo con poteri consultivi. Nel luglio 1999, infine, la Commissione fu parificata alle altre Commissioni quanto a poteri legislativi, oltre che trasformata in commissione orizzontale: tutti i progetti di legge le devono essere dunque sottoposti per l'esame di compatibilità col diritto comunitario¹⁹⁶. Formata da 42 membri, la XIV Commissione ha pertanto acquisito competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e circa l'attuazione degli accordi comunitari¹⁹⁷: sono assegnati alla Commissione per l'espressione del parere i progetti di legge e gli schemi degli atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei Trattati istitutivi delle C.E. con le loro successive modificazioni ed integrazioni i progetti di legge e gli schemi normativi del Governo relativi all'attuazione di norme comunitarie oltre che, come detto, tutti i progetti di legge limitatamente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria¹⁹⁸. La XIV Commissione può inoltre disporre dibattiti con il Ministro competente in relazione a proposte

¹⁸⁶ Nominati dal Presidente del Senato, su indicazione dei gruppi Politici, in maniera da assicurare la rappresentanza dei Gruppi stessi (Art. 23 Reg. Senato).

¹⁸⁷ Art. 23 Reg. Senato.

¹⁸⁸ Art. 23,3 Reg. Sen.

¹⁸⁹ Art. 23,2 Reg. Sen.

¹⁹⁰ Art. 142, c.3 Reg. Sen.

¹⁹¹ Su domanda del Governo o di otto Senatori.

¹⁹² Ad esempio su: (a) proposte della Commissione che siano pubblicate in GUCE; in previsione dell'inserimento delle proposte stesse all'ordine del giorno del Consiglio (UE); (b) materie all'Ordine del Giorno del Consiglio (UE); (c) affari attinenti agli accordi sulle CE; (d) le attività delle CE e dei loro organi (art. 142, c.1, Reg. Sen.).

¹⁹³ Formata da 41 Deputati.

¹⁹⁴ Parlement Européen, 1990, *Les organes spécialisés dans les Affaires communautaires au sein des Parlements nationaux*, Luxembourg.

¹⁹⁵ Camera dei Deputati, *Modificazioni al Regolamento della Camera approvate nella Seduta del 1.8.1996*.

¹⁹⁶ Modifica art. 126, 126-bis, 126-ter, 127-ter del Regolamento della Camera dei Deputati, Seduta dell'Assemblea del 27 luglio 1999.

¹⁹⁷ Art. 126, c.1 Reg. Cam.

¹⁹⁸ Art. 126, c.2 Reg. Cam.

della Commissione, o di determinate materie all'Ordine del Giorno del Consiglio (UE) od in ordine agli accordi sulle CE o alle attività di queste e dei loro organi¹⁹⁹.

Nell'*Assembleia da Republica* portoghese la commissione specializzata nelle questioni europee è la *Comissão Assuntos Europeus*. Creata nel 1987, si riunisce con cadenza settimanale e, nell'VIII Legislatura era formata da 26 deputati. La legge 20/94 ne fissa competenze e funzionamento. Alla *Comissão Assuntos Europeus* (CAE) spetta così di seguire e valutare gli affari comunitari, senza tuttavia pregiudicare la competenza della Plenaria o delle altre commissioni specializzate²⁰⁰. Tra le competenze specifiche della CAE: esaminare tutte le questioni di rilevanza per il Portogallo nel quadro delle istituzioni europee o della cooperazione bilaterale con gli Stati membri; incentivare una maggiore partecipazione del Parlamento nelle attività delle istituzioni europee; intensificare lo scambio tra l'*Assembleia da Republica* ed il Parlamento Europeo; designare i rappresentanti portoghesi nella COSAC e valutare l'attività ed i risultati ottenuti dalla conferenza stessa²⁰¹. La *Comissão Assuntos Europeus* ha competenza orizzontale, avendo il compito di distribuire i documenti ricevuti dal governo alle commissioni specializzate pertinenti e di richiedere un parere. Infatti, la CAE può, non solo elaborare relazioni dirette al Presidente del Parlamento e al Governo, ma anche - a differenza delle altre commissioni permanenti - accompagnarle eventualmente con *risoluzioni* da sottomettere alla Plenaria. Le relazioni possono inoltre includere pareri di altre Commissioni specializzate, nonché contenere proposte concrete²⁰².

Le Commissioni specializzate di entrambe i paesi fanno parte della COSAC, la *Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Europei*, che riunisce semestralmente²⁰³ le diverse commissioni specializzate in affari europei dei parlamenti nazionali ed i rappresentanti del

¹⁹⁹ Art. 126-bis, Reg. Cam.

²⁰⁰ L. 20/94, art. 4°, c.1: "1. A Comissão de Assuntos Europeus é uma comissão parlamentar especializada permanente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, sem prejuízo da competência do plenário e das outras comissões especializadas.

²⁰¹ L. 20/94, art. 4°, c. 2: "Compete, especificamente, à Comissão de Assuntos Europeus: a) Apreciar todos os assuntos que interessem a Portugal no quadro das instituições europeias ou no da cooperação entre os Estados membros da União Europeia, designadamente a actuação do Governo respeitante a tais assuntos; b) Incentivar uma maior participação da Assembleia da República na actividade desenvolvida pelas instituições europeias; c) Intensificar o intercâmbio entre a Assembleia da República e o Parlamento Europeu propondo a concessão de facilidades recíprocas adequadas e encontros regulares com os deputados interessados, designadamente os eleitos em Portugal; d) Designar os representantes portugueses à Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários dos Parlamentos nacionais, apreciar a sua actuação e os resultados da Conferência."

²⁰² Così l'art. 5° della L. n° 20/94: "1. A Comissão de Assuntos Europeus procede à distribuição das propostas de conteúdo normativo e dos documentos de orientação referidos no artigo 2°, quer pelos seus membros, quer pelas outras comissões especializadas em razão da matéria, para conhecimento ou parecer. 2. Quando a Comissão de Assuntos Europeus o solicitar, as outras comissões emitem pareceres fundamentados. 3. Os pareceres a que se referem os números anteriores podem concluir com propostas concretas, para apreciação pela Comissão de Assuntos Europeus, que poderá elaborar um relatório a enviar ao Presidente da Assembleia e ao Governo. 4. Sempre que delibere elaborar relatório sobre matéria da sua competência, a Comissão de Assuntos Europeus anexa os pareceres solicitados a outras comissões. 5. A Comissão de Assuntos Europeus pode fazer acompanhar os relatórios com projectos de resolução, a submeter a Plenário."

²⁰³ Di solito nel Paese che detiene la Presidenza dell'Unione.

Parlamento Europeo. Sempre nel quadro della cooperazione interparlamentare esiste poi la *Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione*, che si riunisce con cadenza biennale sin dal 1963. Accade poi che commissioni specializzate dei parlamenti nazionali vengano riunite dalla relativa commissione del Parlamento Europeo per una riunione congiunta.

II.4.2 - I partiti ed il processo di integrazione europea

I *partiti politici* sono attori primari nella vita parlamentare di entrambe i paesi esaminati. Tuttavia vi sono differenze importanti sia circa lo status giuridico degli stessi partiti e dei gruppi parlamentari, che per quanto riguarda le regole deontologiche cui si devono attenere i deputati.

Per la Costituzione italiana, i partiti sono gli attori fondamentali della vita democratica del paese e l'associazione in partiti è la forma attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità²⁰⁴. Tuttavia, poiché il legislatore non ha provveduto ad elaborare per essi una normativa specifica, la disciplina generale cui si fa riferimento è quella dettata dalle norme del Codice Civile relative alle associazioni non riconosciute. Anche la Costituzione portoghese attribuisce un ruolo fondamentale ai partiti politici²⁰⁵: per questo, l'attività dei partiti fu fin dagli inizi regolata attraverso la legge ordinaria²⁰⁶. Ai partiti²⁰⁷ è riconosciuta personalità²⁰⁸ e capacità giuridica²⁰⁹. Tuttavia, già la Costituzione provvede a stabilire le regole fondamentali che gli iscritti ed i partiti stessi sono obbligati a seguire. Ad esempio, nessuno può essere simultaneamente iscritto a più di un partito. I partiti politici non possono usare denominazioni che contengano espressioni direttamente riferibili a religioni o Chiese, né possono essere formati partiti che abbiano - nel nome o nel programma - indole o ambito regionale²¹⁰.

I partiti sono rappresentati in Parlamento dai *gruppi parlamentari*. Anche qui si osserva una sostanziale differenza. I gruppi sono organi necessari per il funzionamento del Parlamento italiano, sono essi che decidono in merito alla vita interna del Parlamento, ed è pertanto obbligatoria per il deputato l'iscrizione ad uno di essi²¹¹. Nel caso portoghese, i gruppi parlamentari non sono organi del Parlamento in quanto non sono considerati espressione

²⁰⁴ Art. 49 Cost.

²⁰⁵ Affermando che essi concorrono a organizzare ed esprimere la volontà popolare (Art. 10 CRP); partecipando negli organi eletti a suffragio universale e diretto (Art. 114 CRP).

²⁰⁶ Decreto Lei 595/74 del 7 novembre (*Lei dos Partidos Politicos*).

²⁰⁷ Definiti dal Decreto Lei 595/74 del 7 novembre (*Lei dos Partidos Politicos*) quali "organizzazioni di cittadini di carattere permanente costituiti con l'obbiettivo fondamentale di partecipare democraticamente nella vita politica del paese e di concorrere alla formazione ed espressione della volontà politica del popolo" (art. 1).

²⁰⁸ Art. 1, Decreto Lei 595/74 del 7 novembre (*Lei dos Partidos Politicos*).

²⁰⁹ Art. 5, Decreto Lei 595/74 del 7 novembre (*Lei dos Partidos Politicos*).

²¹⁰ Art. 51 CRP.

²¹¹ L'ordinamento del Parlamento si basa infatti sui Gruppi Politici. Sono necessari 20 Deputati alla Camera e 10 Senatori al Senato per costituire un Gruppo; tutti i Deputati ed i Senatori *debbono* appartenere ad un gruppo politico, chi non appartiene a nessun gruppo va nel Gruppo Misto. (art. 14 Reg. Senato e art. 14 Reg. Camera).

dell'Assembleia da Republica, bensì dei partiti in essa rappresentati. Essi costituiscono associazioni dotate di poteri parlamentari autonomi e di una relativa capacità giuridica e dunque, ciascun gruppo si organizza liberamente²¹². I Deputati, una volta eletti da ciascun partito o coalizione *possono* costituirsi in gruppo parlamentare, ma vi possono anche essere deputati "indipendenti"²¹³.

A Lisbona vi sono quattro principali gruppi politici rappresentati in Parlamento, di cui solo due potenzialmente in grado di formare un governo monocolore: il *Partido Socialista* (PS) ed il *Partido Social Democrata* (PSD). Con le elezioni 1999 è entrato un nuovo partito (*Bloco de Esquerda*, BE), cui si debbono aggiungere i Comunisti Democratici Uniti, il Partito Popolare ed i Verdi. In Italia, invece, il numero e l'assetto dei gruppi parlamentari è in costante evoluzione, cui va aggiunto un curioso fenomeno di disomogeneità politica tra le due Camere, in parte dovuto ai differenti limiti di età per esercitare l'elettorato attivo²¹⁴ ed in parte alle diverse regole elettorali.

Tale differenza è originata anche dalle opposte regole deontologiche cui i Deputati devono attenersi. In Italia, al Parlamentare è garantita la piena autonomia, sia rispetto al Collegio che lo ha eletto, che rispetto al partito che lo ha candidato²¹⁵: il risultato è che - solo nei primi tre anni della XIII legislatura - 121 deputati hanno attuato ben 313 cambi²¹⁶ e 80 Senatori hanno effettuato 169 cambi di gruppo²¹⁷! Strettissime invece le regole deontologiche per i deputati portoghesi, sancite dalla Costituzione, dal Regolamento Parlamentare²¹⁸ e dallo Statuto dei Deputati²¹⁹. Uno dei pochissimi ad aver cambiato partito - Francisco Torres che da deputato PSD si è poi presentato alle elezioni successive (VIII Legislatura) nelle liste del PS - è stato ostracizzato, quando non beffeggiato, dai suoi ex compagni di partito ogni volta che parlava in Plenaria²²⁰. Posto che la Costituzione stabilisce che il deputato "esercita liberamente il suo mandato"²²¹, risulta infatti relativamente facile perdere lo status di Deputato²²²: ad esempio, in caso si esercitino funzioni di governo²²³, qualora si ecceda nel numero di assenze non giustificate previste nel Regolamento dell'Assemblea²²⁴, ci si iscriva in un partito diverso da quello con il quale si è stati eletti, o si sia stati condannati per crimini nell'esercizio delle

²¹² Art. 180° CRP e artt. 7-12 Reg. AR.

²¹³ I Deputati che siano gli unici rappresentanti di un partito intervengono in quanto tali. I deputati che non integrano nessun gruppo o non siano gli unici deputati di un partito esercitano invece il proprio mandato come indipendenti (artt. 7-9 *Regimento Assembleia da Republica*).

²¹⁴ 18 anni per la Camera, 25 per il Senato.

²¹⁵ Divieto del mandato imperativo, art. 67 Cost. e Sent. n. 203 del 1975 C.Cost.

²¹⁶ *Il Giornale*, 23.8.1999, p. 6.

²¹⁷ [Http://www.senato.it/bd/comp/senvargr.htm](http://www.senato.it/bd/comp/senvargr.htm), aggiornato al 31.03.2001.

²¹⁸ Artt. 1-6 *Regimento Assembleia da Republica*.

²¹⁹ *Estatuto dos Deputados, com as alterações introduzidas pela Lei n° 3/2001 de 23.02.*

²²⁰ Interviste e osservazione partecipata.

²²¹ Art. 155° CRP.

²²² Art. 160° CRP.

²²³ Art. 154° CRP.

²²⁴ Quattro, ex. art. 4 *Regimento Assembleia da Republica*.

proprie funzioni. Si aggiunga che, ad ogni assenza, i deputati perdono anche una parte del proprio salario²²⁵. Infatti, i Deputati portoghesi hanno il dovere di partecipare alle riunioni della Plenaria e delle Commissioni cui appartengono, di partecipare alle votazioni, e di svolgere altri compiti cui siano incaricati²²⁶. Fronte a tutto ciò, è prevista la possibilità di chiedere la sospensione del mandato: i deputati possono infatti domandare la sospensione (per almeno 45 giorni) una o più volte sino ad un massimo di 18 mesi, per motivi gravi²²⁷. In tal caso, essi vengono temporaneamente sostituiti dal primo dei non eletti (è questa una pratica abbastanza comune)²²⁸. Lo stesso avviene quando un Deputato va al Governo.

Il processo di integrazione europea rappresenta un' *issue* sostanzialmente consensuale nei due paesi²²⁹, per quanto in entrambe i casi vi siano partiti caratterizzati da un'attitudine scettica (quando non negativa) nei confronti del processo di integrazione europea: è il caso in Italia della *Legg* e di *Rifondazione Comunista*, ed in Portogallo del *Partito Comunista* e del *Partito Popolare* (CDS-PP)²³⁰. La maggiore differenza tra i partiti portoghesi e quelli italiani in tema di Europa consiste invece la percezione dell'importanza dell' *interesse nazionale*.

In Italia, vi è stato un confronto tra forze politiche sulla questione Comunità Europee solo nel periodo che va dall'adesione alla CECA ai primi anni della CEE. La scelta di rispondere positivamente alla *Declaration Schuman* (9.5.1950) di aderire alla *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* (16.4.1951) non fu, per l'allora governo De Gasperi, né facile, né scontata. Dopo l'esclusione dal governo di Socialisti e Comunisti (maggio 1947) ed il "richiamo all'ordine" da parte dell'URSS in occasione della cerimonia di fondazione del *Cominform* (settembre 1947), PCI e PSI assunsero infatti un'attitudine negativa nei confronti dell'europeismo, giudicato una forma di "sottomissione" agli Stati Uniti²³¹. A ciò si aggiungevano i sospetti e le resistenze dell'industria pesante dell'acciaio nei riguardi del Piano

²²⁵ Art. 23 *Regimento Assembleia da Republica*.

²²⁶ Art. 159° CRP e artt. 5-6 *Regimento Assembleia da Republica*.

²²⁷ Es. malattia grave, ragione professionale imperativa; esercizio di funzioni particolari al seno del proprio partito; ragioni importanti relative alla votazioni ed agli interessi del deputato.

²²⁸ Artt. 5-6, *Statuto dei Deputati*.

²²⁹ Poiché - come menzionato nella I parte - tanto per l'Italia che per il Portogallo l'adesione alle Comunità garantiva un riposizionamento sulla scacchiera mondiale, l'ancoraggio democratico alle neo-istituzioni, e il sostegno economico per garantire un rapido sviluppo del paese, in entrambe i casi, l'Europa ha velocemente assunto connotati positivi e pertanto è diventata un' *issue* condivisa dalla maggioranza delle forze politiche.

²³⁰ Vedi i dibattiti in Parlamento, in particolare quelli annuali su "*Portugal na União Europeia*". Cfr. *Portugal na União Europeia em 1993. Apreciação parlamentar*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia. Lei de Acompanhamento e apreciação*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia em 1995 e 1996. Apreciação parlamentar*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1998; *Portugal na União Europeia em 1996 e 1997. Apreciação parlamentar*. Assembleia da Republica, Lisboa, 1998. Cfr. anche: *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado da União Europeia na Conferencia Intergovernamental de 1996*, Vol. I, Assembleia da Republica, Lisboa, 1996; *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado da União Europeia na Conferencia Intergovernamental de 1996*, Vol. II, Assembleia da Republica, Lisboa, 1996; *Opções Europeias de Portugal. União Económica e Monetária*, Assembleia da Republica, Lisboa.

²³¹ Cfr. ad es. Ginsburg P., 1990, *A History of Contemporary Politics: 1943-1988*, Penguin, London, pp. 113-115; Pistone S. (ed.), 1982, *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino, pp. 134-135.

Schuman²³². Tuttavia, il Primo Ministro De Gasperi era convinto che per bilanciare l'instabilità interna fosse necessario un formidabile contrappeso internazionale e che l'Italia avesse un disperato bisogno dell'Europa e dell'Occidente. Da parte sua, il Ministro degli Esteri Sforza considerava l'aggancio all'Europa come uno sbocco al fallimento dello Stato risorgimentale e della sconfitta²³³. Infine, l'aggancio all'Europa era percepito come necessario per assicurare il rafforzamento delle neonate istituzioni democratiche²³⁴. Nonostante il dissenso interno, nella fase "dei cantieri"²³⁵ l'Italia svolse un ruolo importante per il processo di integrazione europea²³⁶. L'apporto di De Gasperi fu ad esempio fondamentale per la *Comunità Europea di Difesa*²³⁷. Tuttavia, dopo la Conferenza di Messina (1955)²³⁸ promossa dal Ministro degli Affari Esteri Gaetano Martino, il ruolo italiano si appanna lasciando il posto ad una progressiva "spoliticizzazione della politica estera italiana"²³⁹, nel senso dell'emergere di una tendenza a delegare il negoziato europeo alla diplomazia ed ai funzionari. Negli anni, dunque, il dibattito sull'Europa perse il ruolo centrale che aveva avuto con De Gasperi, diluendosi e sviluppando uno iato tra ideologia e pratica, contrapponendo riformismo interno ed Europa: il Mercato Comune non fu dunque considerato una risorsa del riformismo interno, ma piuttosto un freno. Nel frattempo, l'attitudine dei due grandi partiti della sinistra nei confronti dell'Europa era diametralmente cambiata. Per quanto riguardava il PSI il cambiamento era iniziato nel 1956, al momento della repressione in Ungheria, condannata dai socialisti che consumavano così la rottura con i comunisti. Al momento della ratifica dei Trattati di Roma (1957), il PSI - il cui leader Pietro Nenni diverrà poi un membro attivo del *Comité d'Action* animato da Jean Monnet²⁴⁰ - si astenne sulla CEE e votò in favore di EURATOM²⁴¹. Per quanto riguardava invece il PCI, le perplessità verso l'Europa durarono

²³² Solo l'industria dell'automobile sosteneva il progetto CECA. Del resto, Giovanni Agnelli sr. era stato un protagonista del dibattito sul futuro dell'Europa nel periodo tra le due guerre, essendo co-autore di un libro - Agnelli G., Cabiati A., 1918, *Federazione Europea o Lega delle Nazioni?*, Bocca, Torino - che, tradotto in francese, ebbe un ampio eco. Al contrario, l'industria siderurgica si "converterà" all'Europa solo quando comincerà a toccarne con mano i vantaggi verso la metà degli anni '50. (cfr. Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Torino, Einaudi, p. 186; Roussel E., 1996, *Jean Monnet*, Fayard, Paris, p. 531; Gerbet P., 1983, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, p. 132; Pistone S., 1982, *L'Italia e l'Unità Europea*, Loescher, Torino).

²³³ Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, pp. 147-167.

²³⁴ Cotta M., 1992, *European Integration and the Italian Political System*, in Francioni F.(ed.), 1992, *Italy and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, pp. 206-207; Ferraris L.V., 1992: *Italian-European Foreign Policy*, in Francioni F. (ed.), 1992, *Italy and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, p. 131.

²³⁵ Dall'Oeche (1948) ai Trattati di Roma (1957).

²³⁶ Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, pp. 147-167.

²³⁷ Cfr. Gerbet P., 1983, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, pp. 145-190; Albonetti A., 1960, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Giuffrè, Milano, pp. 129-157. L'accantonamento del progetto CED concise con l'emarginazione di De Gasperi nella DC ed al passaggio della segreteria a Fanfani.

²³⁸ Che porterà al *Rapporto Spaak* ed alla conseguente firma dei Trattati CEE ed EURATOM (1957).

²³⁹ Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, pp. 213 - 215.

²⁴⁰ Monnet J., 1976, *Memoires*, Fayard, Paris, p. 614.

²⁴¹ Per quanto riguarda il voto sulla CECA, alla Camera avevano votato in favore DC, PLI, PRI PDSI (Monnet J., 1976. *Memoires*, Fayard, Paris, p. 629).

invece fino agli anni '70²⁴²; il PCI cominciò infatti considerare l'Europa sotto una luce diversa nel momento in cui (1969) gli fu data la possibilità di nominare propri parlamentari presso il Parlamento Europeo²⁴³. Anche se, ancora nel 1978, il PCI votò contro l'entrata nel *Sistema Monetario Europeo* (SME)²⁴⁴, a partire dal 1979, data delle prime elezioni dirette del Parlamento Europeo, la situazione cambia, tanto che il leader federalista Altiero Spinelli - già Commissario Europeo - poté essere eletto come indipendente nelle file del PCI, elezione poi ripetutasi nel 1984. Dagli anni '70, dunque, l'integrazione europea diventa materia di non-scontro tra i partiti politici, e pertanto di non-dibattito. E' con il I Governo Berlusconi²⁴⁵ che si ha una rottura: penalizzato dalla mancanza di vincoli con le grandi famiglie politiche europee e dalle reazioni contro l'inclusione di Alleanza Nazionale nel governo²⁴⁶, la politica estera ed europea del I Governo Berlusconi viene caratterizzata dalle posizioni "thatcheriane" del Ministro degli Esteri Antonio Martino²⁴⁷ e dalle dichiarazioni contraddittorie di altri Ministri²⁴⁸. Già nel discorso d'investitura, il Presidente del Consiglio aveva parlato di un'Italia "superpotenza e leader"²⁴⁹. Tuttavia, i fattori cui sopra e la limitata esperienza governativa di molti Ministri hanno finito per dare risultati contrari a quelli auspicati. Significativa ad esempio la querelle sull'associazione della Slovenia all'UE, sfociata in una crisi diplomatica risolta poi dal successivo governo²⁵⁰. Non è dunque un caso se, negli anni successivi al Governo, il leader del Polo Silvio Berlusconi ha concentrato i suoi sforzi sull'entrata nel Partito Popolare Europeo; avvenuta nell'inverno 1999, essa ha ancorato Forza Italia a posizioni più europeiste, contribuendo a rendere la politica europea una questione *bipartisan*. La risoluzione approvata dalla Camera in occasione del Consiglio Europeo di Nizza costituisce l'esempio primario di tale ritrovata coesione²⁵¹.

²⁴² Secondo Telò, benché in Togliatti vi fosse il rifiuto di ogni nazionalismo e la consapevolezza del proprio status di paese vinto, egli non aveva per nulla colto le nuove potenzialità positive dell'interdipendenza, anzi emarginò le stesse riflessioni sulla portata innovativa della modernizzazione americana emerse nella cultura di sinistra, persino quelle di Antonio Gramsci (ad es. il *Quaderno 22 su Americanismo e Fordismo*). Tuttavia già l'ultimo Togliatti parlava di europeismo democratico e con il *Memoriale di Yalta* si rende possibile l'incontro della sinistra con il Mec (Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, pp. 173-177 e 211-212).

²⁴³ I Parlamentari europei sono eletti a suffragio universale diretto a partire dal 1979; prima di tale data l'Assemblea - come era allora definita dai Trattati - era formata da parlamentari nazionali delegati dai rispettivi parlamenti.

²⁴⁴ Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, Einaudi, Torino, pp. 197 e 201-202.

²⁴⁵ 10.5-12.12.1995.

²⁴⁶ Cfr. ad es. Missiroli A., 1994, *Quale Unione per l'Europa e per l'Italia*, "Note e Ricerche", CESPI, Roma. Proprio da questa esperienza di isolamento politico europeo nasce in Berlusconi l'idea di entrare a far parte del Partito Popolare Europeo.

²⁴⁷ Unico membro italiano del *Club de Bruges* animato della stessa Thatcher (*Il Sole 24 Ore*, 24.5.94).

²⁴⁸ Ad esempio le dichiarazioni di Adriana Poli Bortone (Min. Agricoltura): "L'Italia giocherà duro a Bruxelles!" (*Il Sole 24 Ore*, 16.7.94).

²⁴⁹ *Il Sole 24 Ore*, 17.5.1994.

²⁵⁰ Governo Dini, con Ministro degli Esteri Susanna Agnelli.

²⁵¹ *Comunicazione del Governo in vista della Conferenza Intergovernativa di Nizza*, Camera dei Deputati, seduta n. 815 del 28/11/2000. La risoluzione porta le firme di Parlamentari di entrambi i Poli e legge: "La Camera, a conclusione del dibattito sull'impegno dell'Italia per la riforma delle istituzioni europee, l'allargamento dell'Unione, la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali secondo la proposta del Parlamento europeo e l'avvio del processo democratico per la Costituzione europea, con la partecipazione dei popoli e dei Parlamenti nazionali; nella convinzione che l'Italia debba presentarsi al Consiglio europeo di Nizza con un ampio mandato parlamentare cui concorrano, nell'interesse superiore del Paese e

Del resto, già nel Programma del Polo per le elezioni legislative del 1996, alla voce *Unione Europea*²⁵², si trovava la forte volontà di partecipare nell'UEM fin dal suo inizio e si sottolineava l'improponibilità di un'UEM senza l'Italia. Il Programma rimarcava la necessità di pervenire ad un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà e si dichiarava in favore ad un potenziamento del ruolo del Parlamento Europeo e della Commissione. Infine, si considerava necessario dar vita ad un programma nazionale di formazione europea. Il Programma della coalizione di centro-sinistra²⁵³ sosteneva da parte sua che occorreva riprendere lo slancio ideale dei tempi della fondazione e che l'UEM dovesse accompagnarsi all'integrazione politica. Nella CIG - si sosteneva - l'Italia dovrà chiedere: il rafforzamento della PESC, l'accelerazione del processo di avvicinamento all'UEO, la riforma delle istituzioni, l'estensione del VMQ, poteri di codecisione al Parlamento Europeo, l'estensione dei poteri della Corte Europea di Giustizia alla sicurezza interna dei cittadini, l'abolizione del diritto di veto per la revisione dei trattati, semplificazione delle procedure decisionali, il rafforzamento dei poteri del COREG. L'Italia avrebbe dovuto sostenere l'allargamento al Centro-Est ed al Sud dell'Europa senza però che questo diluisse l'integrazione. Tra un'Europa *à la carte* ed una soluzione unica, con diversi gradi di integrazione e possibili *opt-out* temporanei era preferibile quest'ultima soluzione. Con le elezioni dell'Aprile 1996, l'Europa torna così a costituire una priorità, essenzialmente a causa dell'avvicinarsi dell'appuntamento con la Moneta Unica Europea e, contro molte aspettative²⁵⁴, l'Italia riesce ad entrare nel nucleo dei paesi fondatori dell'UEM.

Ciò nonostante, se guardiamo ad esempio al comportamento di voto dei gruppi politici in occasione dell'approvazione delle Leggi Comunitarie, troviamo un andamento che suggerisce logiche di voto dettate da logiche domestiche piuttosto che europee specie, ma non solo, per i partiti più euroscettici. Ad esempio Rifondazione Comunista votò in favore della *Legge Comunitaria 1995-97*²⁵⁵ quando ancora costituiva il gruppo RC-PRC, per poi passare - dopo la scissione con i Comunisti Unitari e la confluenza nel Gruppo Misto - a votare contro la

dell'Europa, il maggior numero di forze politiche; preso atto del ruolo positivo svolto dall'Italia nella proposta e nella definizione degli argomenti dell'agenda del vertice di Nizza; approva le dichiarazioni del Presidente del Consiglio e impegna il Governo a proseguire nell'azione fin qui intrapresa e a farsi interprete dell'ispirazione unitaria e delle significative convergenze che hanno caratterizzato l'odierno confronto parlamentare." (Berlinguer, Occhetto, Mussi, Pisanu, Selva, Soro, Pagliarini, Manzione, Grimaldi, Monaco, Paissan, Follini, Crema, Bastianoni, Sbarbati, Volontè, La Malfa, Rebuffa, Tremaglia, Deodato).

²⁵² Cfr. N. 92 in *100 impegni per cambiare l'Italia*, riprodotto in Adinolfi M., 1996, *Guida ragionata ai programmi elettorali del Polo e dell'Ulivo*, Banzi Editrice, Roma.

²⁵³ *Ulivo: Una Europa più unita: la revisione del Trattato di Maastricht e Una Europa più grande: l'integrazione dei nuovi Stati*. Cfr. i n. 24 e 25 di *Le 88 tesi per la piattaforma programmatica dell'Ulivo*, riprodotto in Adinolfi M., 1996, *Guida ragionata ai programmi elettorali del Polo e dell'Ulivo*, Banzi Editrice, Roma.

²⁵⁴ Ad esempio *Business Europe* - il quindicinale del *The Economist* - riteneva a soli due anni dall'inizio dell'UEM riteneva che l'Italia non ce l'avrebbe fatta a causa di Rifondazione Comunista. Nel numero del 15.1.1997 *Business Europe* affermava infatti che "l'opposizione di Rifondazione, guardata con sospetto dai partners europei, rallenta e rende assai più irto il cammino verso il conseguimento dei parametri di Maastricht".

²⁵⁵ cfr. www.camera.it/parlame_/serchobjects/votazioni/V3838B.htm

Legge Comunitaria 1998²⁵⁶, la Legge Comunitaria 1999²⁵⁷ e la Legge Comunitaria 2000²⁵⁸. Meno lineare invece il comportamento della Lega Nord nelle stesse occasioni, essendosi astenuta sulla Legge Comunitaria 1995-97²⁵⁹, e avendo poi votato in favore alla Legge Comunitaria 1998²⁶⁰, in favore con 3 astenuti alla Legge Comunitaria 1999²⁶¹, e essendosi di nuovo astenuta sulla Legge Comunitaria 2000²⁶². Per quanto riguarda gli altri gruppi politici presenti alla Camera, si sono registrati i seguenti comportamenti di voto: in occasione della Legge Comunitaria 1995-97 e alla Legge Comunitaria 1998, voto a favore; alla Legge Comunitaria 1999 si registrano invece 56 astensione e solo 7 voti favorevoli da parte di Forza Italia; alla Legge Comunitaria sostanziale astensione dalla Casa delle Libertà, come mostrano le tabelle sottostanti.

Legge Comunitaria 1995-97²⁶³

Partito	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AN	65 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
F-ITA	67 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
LEGA-P	1 (2,8%)	1 (2,8%)	33 (94,2%)
MISTO	21 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
PD-U	39 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
RC-PRO	21 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
RIN-IT	10 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
DS-U	132 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
UDR	12 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)

Legge Comunitaria 1998²⁶⁴

Partito	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AN	58 (98,3%)	0 (0,0%)	1 (1,6%)
F-ITA	78 (98,7%)	0 (0,0%)	1 (1,2%)
LEGA-P	34 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
MISTO	35 (77,7%)	9 (20,0%)	1 (2,2%)
PD-U	45 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
RIN-IT	6 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
DS-U	127 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
UDR	11 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
COMUN	9 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)

Legge Comunitaria 1999²⁶⁵

Partito	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AN	31 (96,8%)	0 (0,0%)	1 (3,1%)
F-ITA	7 (10,9%)	1 (1,5%)	56 (87,5%)
MISTO	20 (52,6%)	7 (18,4%)	11 (28,9%)
PD-U	39 (97,5%)	1 (2,5%)	0 (0,0%)
DS-U	116 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
COMUN	9 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
DEM-U	8 (88,8%)	0 (0,0%)	1 (11,1%)
LFNIP	19 (86,3%)	0 (0,0%)	3 (13,6%)

²⁵⁶ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V5459.htm

²⁵⁷ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V5619B.htm

²⁵⁸ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V6661B.htm

²⁵⁹ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V3838B.htm

²⁶⁰ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V5459.htm

²⁶¹ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V5619B.htm

²⁶² cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V6661B.htm

²⁶³ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V3838B.htm

²⁶⁴ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V5459.htm

²⁶⁵ cfr. www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V5619B.htm

Partito	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AN	0 (0%)	0 (0%)	57 (100%)
F-ITA	1 (1,1%)	0 (0%)	89 (98,9%)
MISTO	33 (46,5%)	12 (16,9%)	26 (36,6%)
PD-U	42 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
DS-U	134 (97,8%)	3 (2,2%)	0 (0%)
COMUN	13 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
DEM-U	15 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
UDEUR	7 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
LEGAN-P	0 (0%)	0 (0%)	39 (100%)

Anche in Portogallo la politica europea è un' *issue bipartisan*, mentre il ruolo del partito anti-europeo è giocato, oltre che dal *Partito Comunista*, da *Partito Popolare (PP)*. La storia del PP è peculiare: inizialmente membro del *Partito Popolare Europeo (PPE)* e su posizioni a favore del processo di integrazione europea, ha poi mutato opinione fino ad esprimersi contro il Trattato di Maastricht - tanto da essere escluso dal PPE dove, dall'11 Dicembre 1996, è stato sostituito dal *Partido Social-Democrata (PSD)*. La Commissione Politica del PSD ha infatti ritenuto opportuno, nell'ottobre 1996, di lasciare il gruppo *Liberale, Democratici e Riformatori (ELDR)* e richiedere l'adesione al PPE. Tale riposizionamento, avvenuto senza nulla dover alterare sia nel programma che nello Statuto del PSD, è stato deciso al fine di "poter garantire una maggior capacità di intervento politico a livello internazionale e pertanto una migliore difesa degli interessi nazionali"²⁶⁷.

Scorrendo i programmi dei due principali partiti portoghesi - PSD e PS - dal 1985 ad oggi si nota come il costante e positivo accento sulla Comunità / Unione, sia sempre accompagnato dall'affermazione della necessità della preservazione e della promozione dell'interesse nazionale all'interno delle istituzioni comunitarie. Così, se l'appartenenza all'Unione non è motivo di disputa, la necessità di una più marcata presenza portoghese nelle istituzioni comunitarie finisce per essere uno dei punti principali del partito all'opposizione - quale esso sia - dunque alternativamente PSD o PS.

Ad esempio, nel 1985, il PS - uscente con Mario Soares - difese i negoziati appena conclusi e affermando che legandosi all'Europa, il Portogallo non abdicava alla propria indipendenza: partecipando alla CEE, avrebbe condiviso con la Spagna un futuro europeo²⁶⁸.

Nel 1987, il PDS - che nel frattempo aveva vinto le elezioni e formato un governo di minoranza con Cavaço Silva - si dichiarava "inequivocabilmente favorevole" all'integrazione del Portogallo nella CEE, tenendo tuttavia sempre come obiettivo la difesa degli interessi

²⁶⁶ www.camera.it/parlame/_serchobjects/votazioni/V6661B.htm

²⁶⁷ *Compromisso com a Europa, 25 anos do PSD na Construção Europeia*. PSD, Lisboa, 1999.

²⁶⁸ *Unir os Portugueses. Servir Portugal*, Manifesto Político del PS, 1985.

portoghesi e ponendo l'accento sulla coesione economica e sociale²⁶⁹. Il PS, da parte sua, rispondeva con *Para um Portugal moderno e solidário*²⁷⁰.

Nel 1991²⁷¹, il PSD difendeva ancora la propria azione e affermando che il successo del Portogallo passa attraverso la proiezione e l'influenza della CE nel mondo, attraverso il modo in cui si riuscirà ad incorporare nelle politiche comunitarie le priorità portoghesi, e attraverso la capacità di adattamento dello stesso Portogallo alle sfide comunitarie e internazionali²⁷². Si affermava inoltre che la Presidenza CEE avrebbe costituito un momento privilegiato per l'affermazione del Portogallo e un'opportunità per arricchire la politica esterna comunitaria e che "solo la stabilità di un Governo di maggioranza può garantire il pieno esito nella conduzione dei delicati negoziati della Presidenza"²⁷³. All'opposizione, il PS assumeva invece toni critici facendo capire che il Portogallo non era adeguatamente situato a livello comunitario. In *Dez Propostas para colocar Portugal no centro da União Europeia e na Europa do Futuro*²⁷⁴, il PS chiedeva il parallelismo tra UEM e Unione Politica, di duplicare e ri-orientare i fondi strutturali, di articolare e consolidare la PESC, di definire e applicare una strategia flessibile di presenza e negoziazione nelle istituzioni comunitarie e "dignificare" il Portogallo esercitando una Presidenza di livello nazionale ed europea.

Alle elezioni del 1995, il PSD tentava la quarta conferma e affermando che sarebbe così stato possibile raccogliere ancora di più dall'Unione. In *Participar plenamente na construção europeia*²⁷⁵: il PSD chiedeva infatti un'Europa "comunitaria e solidale", non federale o confederale, e si mostrava assolutamente contrario a qualunque "nucleo duro" riservato ai paesi più ricchi o popolosi. Il PSD considerava necessaria una riforma istituzionale che aumentasse la democrazia interna e la trasparenza, che riunisse in un unico sistema istituzionale i tre Pilastri e che consolidasse la PESC. Dal punto di vista interno, il PSD riteneva invece prioritario rispettare i criteri di convergenza per far parte della terza fase UEM e porre parallelamente l'accento sull'importanza della coesione economica e sociale. Da parte sua, il PS di Antonio Gutierrez si preparava ad andare al governo. In *Programa eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria*²⁷⁶ si poneva infatti come obiettivo principale l'entrata nell'UEM fin dall'inizio della terza fase, il che - si preavvisano gli elettori - avrebbe implicato

²⁶⁹ *Portugal não pode parar. Manifesto eleitoral do PSD, 1987*. Cfr. "L'integrazione europea: costruire l'Europa sviluppando il nostro paese".

²⁷⁰ *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista*. Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999. CD-Rom a tiratura limitata.

²⁷¹ Governo uscente di minoranza PSD con Cavaço Silva.

²⁷² *Portugal No Bom Caminho; Programa eleitoral do PSD, 1991*. Cfr. *Uma Integração que dê relevo à nossa soberania*.

²⁷³ *Portugal No Bom Caminho; Programa eleitoral do PSD, 1991*. Cfr. *A Presidência Portuguesa da CEE*.

²⁷⁴ *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista*. Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999, CD-Rom a tiratura limitata.

²⁷⁵ *Programa eleitoral do PSD, 1995* (senza titolo specifico).

²⁷⁶ *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista*. Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999, CD-Rom a tiratura limitata.

sacrifici e cambiamenti. Il PS criticava i passati governi PSD e sosteneva una partecipazione più attiva nella costruzione europea, attraverso una valorizzazione degli interessi portoghesi che permettesse di massimizzare la capacità di intervento (principio della “pareceria exigente”). Infine, il nuovo PS affermava di puntare ad un dibattito il più aperto e partecipato possibile sulla prossima riforma dell’Unione ed affermava di voler sottoporre a referendum i risultati della CIG, nonché dichiarava il proprio appoggio all’allargamento ai paesi dell’Europa Centrale ed Orientale.

II.4.3 - Fase ascendente del policy-making dell’UE e analisi di compatibilità del diritto nazionale con il diritto comunitario

In Italia, il ruolo del Parlamento nelle questioni CE /UE è regolato da due leggi e dalle loro revisioni: la Legge Fabbri (183/1987) e la Legge La Pergola (86/89). La legge comunitaria 95-97²⁷⁷, la legge di ratifica del Trattato di Amsterdam²⁷⁸ e le leggi comunitarie 1998 e 2000 hanno modificato la Legge La Pergola in favore di una maggiore incisività del ruolo del Parlamento. Lo scopo di queste modifiche è stato quello di attualizzare gli strumenti a disposizione del Parlamento in modo da promuovere un *policy making pro-active* e anticipatorio e di stabilire un legame più stretto tra le fasi ascendente e discendente del diritto comunitario.

Il setting istituzionale: la Legge Fabbri prevedeva che i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle CE fossero comunicate - entro 30 giorni dalla loro ricezione - dal Presidente del Consiglio o dal Ministro Politiche Comunitarie alle Camere, le quali *potevano* inviare al Governo osservazioni²⁷⁹. Il Governo doveva inoltre comunicare alla Camere tutti gli atti giuridici approvati dalle istituzioni europee, congiuntamente ad una breve valutazione del loro impatto nell’ordine legale nazionale.

Con la Legge la Pergola, si prevede un maggiore accesso dal Parlamento all’informazione scritta sugli sviluppi comunitari. Ogni sei mesi, il Governo è tenuto a presentare alle Camere un rapporto sulla partecipazione dell’Italia nelle politiche comunitarie e, ogni anno, uno sui progressi compiuti dalle Comunità per quanto riguarda il Mercato Unico, con un’attenzione particolare agli effetti delle politiche regionali e alla gestione nazionale dei fondi comunitari. Il rapporto doveva inoltre comprendere le attività dell’UEO e del Consiglio d’Europa²⁸⁰.

²⁷⁷ L. 128/1998.

²⁷⁸ L. 209/1998.

²⁷⁹ L. 183/1987, art. 9.

²⁸⁰ Artt. 7 e 8, L. 86/1989.

Nel 1998, si approfitta della *Legge Comunitaria 95-97*²⁸¹ per espandere l'ambito dell'azione comunitaria, sulla base del *Protocollo N. 19* allegato al Trattato di Amsterdam. Si prevede così che il Governo invii al Parlamento tutte le proposte che riguardano la Comunità²⁸² - incluse le iniziative legislative ex II e III Pilastro - oltre ai *libri verdi* ed i *libri bianchi* della Commissione. In caso di sostanziale modifica dalla proposta da parte della Commissione, il Governo è tenuto ad inviare il testo come modificato. Le Commissioni parlamentari - i cui poteri sono adesso meglio specificati - formulano osservazioni e adottano atti di indirizzo politicamente vincolanti per il Governo. Si prevede la trasmissione delle proposte normative e delle loro modifiche anche alle Regioni e alle Province Autonome, per eventuali osservazioni e atti di indirizzo.

Nello stesso 1998, la *legge di ratifica del Trattato di Amsterdam* ribadiva l'importanza della fase ascendente e, includendo un articolo riprodotto il 1° comma del *XIX Protocollo*, ha espressamente posto l'*obbligo* di trasmissione per *tutte* le proposte e non solo quelle della Commissione, includendo dunque anche le proposte presentate dagli Stati membri, che costituiscono la maggioranza dei casi nel II e III Pilastro²⁸³. In precedenza, con la ratifica dell'adesione all'*Accordo di Schengen*²⁸⁴ si era istituito un apposito Comitato bicamerale, cui dovevano essere trasmessi tutti gli atti pendenti avanti al Comitato Esecutivo di Schengen, per un parere vincolante da rendere entro 15 giorni. La successiva soppressione di tale Comitato Esecutivo e la progressiva comunitarizzazione dello "spazio libertà, sicurezza e giustizia" ad opera del Trattato di Amsterdam, ha reso problematico il funzionamento del sistema. Inoltre, nonostante il periodo delle sei settimane stabilito dal protocollo di Amsterdam, l'agenda delle Commissioni parlamentari non è sincronizzata con il calendario delle istituzioni comunitarie. Alla Camera, le Commissioni dovrebbero concludere l'esame delle proposte della Commissione nei trenta giorni dalla loro ricezione. In seguito alla revisione del Regolamento del 1998, nel pianificare l'agenda, l'adozione della legislazione comunitaria in negoziazione dovrebbe essere uno degli elementi tenuti in considerazione. Si tratta tuttavia di norme che non vedono poi attuazione nella realtà. Al Senato, inoltre, la pianificazione dell'agenda non prevede una simile norma. Infine, per quanto riguarda l'*analisi ex-post* per verificare l'*impatto* delle posizioni espresse dal Parlamento, essa esiste sulla carta nei Regolamenti di Camera e Senato²⁸⁵, ma non nella pratica.

²⁸¹ L. 24 Aprile 1998, N. 128, art. 14.

²⁸² Si prevede infatti che il Presidente del Consiglio o il Ministro per le Politiche Comunitarie comunichino alle Camere, ai fini dell'assegnazione alle commissioni parlamentari competenti, i progetti di atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi UE e CE, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. (Nuovo art. 2, c. 1, come modificato dall'art. 13, c. 1, legge CE 1995/97).

²⁸³ L. 16 giugno 1998, n. 209, art. 3.

²⁸⁴ L. n. 388 del 1993.

²⁸⁵ Art. 143, c. 3 Reg. Camera e art. 46 c. 2 Reg. Sen.

Per quanto riguarda gli organi specializzati all'interno del Parlamento, sono intervenute modifiche solo alla Camera. Come menzionato, nell'agosto 1996, la Commissione speciale viene trasformata in commissione permanente con la denominazione *XIV Commissione, Politiche dell'Unione Europea*²⁸⁶; quindi, nel luglio 1999, viene parificata alle altre Commissioni quanto a poteri legislativi e trasformata in commissione orizzontale, vedendosi quindi assegnati tutti i progetti di legge per l'esame di compatibilità col diritto comunitario²⁸⁷. Viste queste importanti funzioni, il "Servizio Rapporti Internazionali e con l'Unione Europea" della Camera ha avviato un'attività di monitoraggio delle proposte e dei documenti in corso di esame presso le istituzioni dell'UE e la conseguente predisposizione di *dossier* che ne diano conto, con periodicità semestrale²⁸⁸. Prepara inoltre *Note informative* specifiche ai fini dell'esame di compatibilità con la normativa comunitaria dei progetti di legge. Nell'espletazione delle sue funzioni, il "Servizio Rapporti Internazionali e con l'Unione Europea" si avvale anche di un proprio ufficio presso il Parlamento Europeo.

La XIV Commissione poteva disporre incontri con Ministri in relazione a proposte della Commissione Europea pubblicate in *GUCE* o in ordine ad affari attinenti gli accordi sulle Comunità o alle attività di queste e dei loro organi²⁸⁹. In seguito alla modifica del luglio 1999, può disporre un dibattito con il Ministro competente (così come le altre commissioni permanenti) in previsione dell'inserimento nell'Ordine del Giorno del Consiglio dell'UE, od in ordine agli accordi sulle CE o alle attività di queste e dei loro organi²⁹⁰. Il Segretario di Stato agli Affari Esteri, il Ministro Politiche Comunitarie e i Ministri settoriali intervengono tuttavia in XIV Commissione in modo irregolare. Durante la XIII legislazione, 32 Ministri differenti sono apparsi di fronte alle Commissioni della Camera su questioni di ordine UE. Audizioni sono state organizzate anche con Commissari Europei, Deputati del Parlamento Europeo, il Governatore della Banca di Italia e il direttore del Fondo di Rotazione. Tuttavia, le regole esistenti non permettono l'audizione di organizzazioni o interessi privati su questioni comunitarie, pertanto le commissioni sono ricorse all'uso di inchieste, alle quali si dà per altro

²⁸⁶ *Camera dei Deputati, Modificazioni al Regolamento della Camera approvate nella Seduta del 1.8.1996.*

²⁸⁷ *Modifica art. 126, 126-bis, 126-ter, 127-ter del Regolamento della Camera dei Deputati. Seduta dell'Assemblea del 27 luglio 1999, in Gazz. Uff. 30 luglio 1999, n. 177, p. 19-20.*

²⁸⁸ Tali dossier, predisposti per ciascuna Commissione permanente presentano, secondo le rispettive aree di interesse (individuata in base a criteri più ampi di quelli relativi alle materie di competenza): (a) le proposte di atti normativi comunitari, nonché di misure da adottare nell'ambito della cooperazione intergovernativa in materia di politica estera e di sicurezza e di giustizia e di affari interni, in corso di esame presso il Consiglio ed il Parlamento Europeo alla data indicata nel dossier; (b) le comunicazioni o altri documenti di indirizzo come i libri bianchi e verdi presentati dalla Commissione europea e all'esame del Consiglio e del Parlamento Europeo. Ciascun dossier si apre con una scheda introduttiva che segnala le questioni prioritarie, con l'indicazione dei relativi atti, del tipo di procedura, dello stato dell'iter e, ove possibile, della data prevista per il loro esame. I temi sono selezionati in base al programma della Presidenza di turno ed al programma di lavoro della Commissione Europea.

²⁸⁹ Art. 126-bis, Reg. Cam., formulazione sino al luglio 1999.

²⁹⁰ Art. 126-bis, Reg. Cam.

vita senza un riferimento ad una specifica proposta di legislazione UE, bensì a questioni più ampie, o addirittura a legislazioni già adottate, si da proporre emendamenti!²⁹¹

Nonostante l'aumento dei poteri, la XIV Commissione si riunisce ancora con minore frequenza rispetto alle altre Commissioni permanenti: nella XIII legislatura - sino al luglio 1999 - vi sono stati 618 riunioni, per un totale di 337,15 ore²⁹². Nello stesso periodo, la Camera ha esaminato 11 proposte di legislazione comunitaria, di cui 10 attuate dalla XIV Commissione. Ciò a conferma dell'inerzia delle Commissioni verticali in materia comunitaria - oberate dalla legislazione nazionale. Nello stesso periodo sono state adottate 33 risoluzioni dalle Commissioni e 35 dalla Plenaria²⁹³.

Al contrario, nessuna modifica è stata apportata circa le funzioni ed i poteri della *Giunta* al Senato. La Giunta è così competente in sede primaria solo sulle proposte di atti comunitari che siano pubblicati in GUCE o comunicati dal Governo al Senato²⁹⁴. Altrimenti la Giunta può fare ricorso allo strumento offerto dall'art. 50,2 del Regolamento²⁹⁵, una procedura pertanto limitativa dell'attività della Giunta in fase ascendente. La Giunta esprime inoltre parere su tutti i disegni di legge che possano comportare problemi rilevanti di compatibilità con la normativa comunitaria²⁹⁶. Infine, su domanda del Governo o di otto Senatori, la Giunta può attivare un dibattito politico con il Ministro competente in relazione a proposte della Commissione europea, anche non pubblicate in GUCE, ma in previsione dell'inserimento delle proposte stesse all'ordine del giorno di un Consiglio della Comunità²⁹⁷. Medesima procedura può attuarsi, genericamente, circa gli "affari" attinenti agli accordi sulle Comunità o "alle attività di queste e dei loro organi"²⁹⁸. Tuttavia, come per la XIV Commissione, il Segretario di Stato agli Affari Esteri, il Ministro Politiche Comunitarie e i Ministri settoriali intervengono in Giunta in modo irregolare. Nonostante i poteri limitati della Giunta, tuttavia, il numero delle riunioni e dei testi esaminati - specie per quanto riguarda la compatibilità delle norme italiane con il diritto comunitario - è cresciuto in modo esponenziale. Dal 1996 al

²⁹¹ Alla Camera le inchieste più rilevanti sono state focalizzate sulla CIG del 1996/97, sui fondi strutturali e sulla qualità della legislazione interna nella trasposizione del diritto comunitario. La Giunta ha organizzato tre inchieste su Agenda 2000, il ruolo delle regioni nella preparazione e implementazione delle regole UE e la riforma della PAC. E' stata inoltre condotta un'inchiesta congiunta sulla Carta dei Diritti Fondamentali.

²⁹² Cfr. *Notiziario della Camera dei Deputati*, N. 40, XIII Legislatura, luglio 2000.

²⁹³ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sullo stato della legislazione*, II/1999. Dati al 30 giugno 1999.

²⁹⁴ Art. 144, 1-4, Reg. Sen.

²⁹⁵ *Relazioni e proposte di iniziative delle Commissioni - Risoluzioni* ("1. Le Commissioni hanno facoltà di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza. 2. A conclusione dell'esame di affari ad esse assegnate sui quali non siano tenute a riferite al Senato, le Commissioni possono votare risoluzioni intese ad esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento in discussione. Un rappresentante del Governo deve essere invitato ad assistere alla seduta. 3. Le risoluzioni, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato affinché le sottoponga all'Assemblea").

²⁹⁶ Art. 23, 4 Reg. Sen.

²⁹⁷ Art. 142 Reg. Sen.

²⁹⁸ Art. 144 Reg. Sen.

novembre 2000 la Giunta ha tenuto 234 riunioni ed esaminato 882 norme. Nel periodo 1994-96 le riunioni erano state 27, con circa un quarto dei testi esaminati²⁹⁹.

A più riprese, si è discusso dell'opportunità di una trasformazione della Giunta in Commissione permanente. In particolare, vi è stata una proposta di modifica nel 1996³⁰⁰ ed esiste una risoluzione³⁰¹, in cui si chiede appunto di trasformare la Giunta in Commissione Permanente, ad immagine della Camera. Tuttavia, l'occasione offerta dall'ultima modifica del Regolamento del Senato - attuata nel febbraio 2000³⁰² - non è stata colta per attuare tali modifiche.

Accesso alle informazioni comunitarie e scrutinio parlamentare della legislazione comunitaria: l'art. 13 della L. 128/98 prevede che il Governo accompagni l'adozione degli atti adottati con una breve nota in cui si dica quali norme interne necessitano di essere modificate. Tale norma rientra nell'*informazione tecnica* che il governo dovrebbe inviare al Parlamento ai fini di una sua migliore valutazione: si tratta di testi che dovrebbero essere preparati dalla Presidenza del Consiglio³⁰³, in consultazione con le categorie di interessi organizzate e le autonomie regionali³⁰⁴. Si tratta, tuttavia, di compiti che nella pratica hanno trovato solo limitata risposta; tradizionalmente il Governo non ha mai fornito alle Camere informazione scritta sull'impatto stimato e sui costi di adattamento alla normativa comunitaria per la P.A., le imprese o i cittadini. Per altro, in mancanza dell'adeguata trasmissione di documenti da parte del Governo - situazione riscontrata sino al settembre 2000³⁰⁵, data a partire dalla quale la situazione è mutata - la XIV Commissione e la Giunta attingevano la propria documentazione dal WEB. Da parte del Governo, la difficoltà risiede nella frammentazione dei vari dipartimenti coinvolti nell'elaborazione della posizione del Governo, problema che potrebbe nel futuro essere almeno parzialmente risolto con il rafforzamento del

²⁹⁹ www.senato.it

³⁰⁰ Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa dei Senatori Coviello, Zecchino, Brienza e Bratina, comunicata alla Presidenza il 14 maggio 1996 (modifica artt. 22, 23, 40, 100, 47, 142, 144)

³⁰¹ Relazione della Giunta per gli Affari delle Comunità Europee (Relatore Sen. Besostri) su "Attività e competenze della Giunta", comunicata alla Presidenza il 27 giugno 1997, a conclusione di una procedura d'esame della materia svolta ai sensi dell'art. 50, c. 1, del Regolamento, nelle sedute del 21 e 29 maggio 1997 (Doc. XVI, n. 2)

³⁰² Senato della Repubblica, *Proposta di Modificazione del regolamento d'iniziativa dei senatori Coviello, Zecchino, Brienza e Bratina*, 14 maggio 1996, Doc. II, n. 3, XIII legislatura. Cf anche Giunta per gli Affari delle Comunità europee, *Relazione su attività e competenze della Giunta*, Doc. XVI, n. 2, 27 giugno 1997, XIII legislatura.

³⁰³ L'art. 5 della L. 8 Marzo 1999, N. 50 prevede che venga effettuata un'analisi dell'impatto dei Regolamenti - inizialmente in via sperimentale per quanto riguarda l'impatto dei regolamenti ministeriali ed interministeriali. L'Art. 6 del D.L. 30 Luglio 1999, N. 303, estende tale analisi alla legislazione UE (anche quella in discussione), incaricando a tal fine il Dipartimento per gli Affari Legali della Presidenza del Consiglio, in cooperazione con il Dipartimento Politiche Comunitarie. Tali compiti sono stati confermati dall'art. 16, c. 2, del DPCM 15 Aprile 2000, "Ordinamento delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

³⁰⁴ Sulla base del D.L. D.L. 30 Luglio 1999, N. 303, tale compito viene assegnato al Dipartimento Politiche Comunitarie operante presso la Presidenza del Consiglio.

³⁰⁵ Ancora nel luglio 2000, la Camera esprimeva la sua critica per la mancata messa in atto, da parte del Governo, delle misure previste nel XIX Protocollo (v. la *Mozione N. 1-00439*, adottata il 10 Luglio 2000 e le *Risoluzioni Nn. 6-00129 e 6-00130* adottate il 26 Luglio 2000 in Plenaria).

ruolo di coordinamento assegnato alla Presidenza del Consiglio di cui abbiamo trattato precedentemente.

Sempre per quanto riguarda l'informazione che il Governo deve presentare alle Camere, le relazioni semestrali previste dalla Legge La Pergola sono state fuse in un'unica *relazione annuale* con la legge Comunitaria 1999³⁰⁶. Adesso, vi è pertanto un testo preparato dal Ministero Affari Esteri (*Attività dell'UE*)³⁰⁷ ed uno dal Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie (*Partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario*)³⁰⁸ in cui si tratta tanto in maniera retroattiva delle politiche UE, che in forma prospettica e in modo sintetico delle posizioni del governo nelle future attività UE. La presentazione avviene entro il 31 gennaio³⁰⁹ di ogni anno, congiuntamente alla proposta di Legge Comunitaria di cui tratteremo più oltre. Le nuove regole, in vigore dal luglio 1999, prevedono un'articolata analisi parallela dei due documenti (v. tavole allegate) in cui la XIV Commissione gioca un ruolo primario di coordinamento. La procedura termina con un dibattito in plenaria sulla Legge Comunitaria e sulle linee guida per il Governo per le attività future. Dal marzo 2000, viene contestualmente esaminato anche il *Programma di Lavoro* annuale della Commissione Europea. Si tratta - in quest'ultimo caso - di un'occasione di cooperazione interparlamentare in quanto la XIV Commissione, integrata dai relatori delle Commissioni verticali, organizza audizioni dei membri del Parlamento Europeo. L'analisi dovrebbe concludersi prima dell'analisi dello stesso documento da parte del Parlamento Europeo, sicché i deputati europei italiani possano in tal sede tenere di conto della risoluzione adottata dal Parlamento. L'idea dietro queste innovazioni è quella di arrivare a creare una "sessione comunitaria", ovvero uno specifico periodo nel primo semestre dell'anno in cui il Parlamento si concentri sulle questioni UE, a modello di quanto avviene del secondo semestre con il Bilancio.

La riforma mancata: Nonostante i visibili miglioramenti, apparivano esservi ancora dei limiti nello scrutinio parlamentare della fase ascendente della legislazione comunitaria, che si ripercuotono poi sulla fase di trasposizione delle direttive³¹⁰. In particolare, si poneva il problema della preservazione delle prerogative del Parlamento che suggeriva l'introduzione della riserva di scrutinio parlamentare³¹¹ e più in generale di predisporre gli strumenti per

³⁰⁶ L. 5 Febbraio 1999, N. 25.

³⁰⁷ Entro il 31 dicembre. L. 13.7.1965, n. 871, art. 2; L. 9.3.1989, n. 86, art. 8.

³⁰⁸ L. 9.3.1989, n. 86, art. 7, come modificato dall'art. 10 della Legge Comunitaria 1998, L. 25/1999.

³⁰⁹ Precedentemente il 31 marzo.

³¹⁰ Come affermato dal Presidente Ghigo della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome (CNEL 10 luglio 2000): "non si può pensare di sfruttare al meglio, nella fase discendente, gli spazi di manovra lasciati dalle direttive, se non se ne sono costruiti i presupposti prima, durante la fase ascendente, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e socio economici nazionali".

³¹¹ Ad esempio l'On. Ruberti, già Presidente della XIV Commissione, aveva immaginato un periodo di 45 giorni dalla ricezione, solo dopo il quale - anche in mancanza di un parere del Parlamento - potesse esprimere il proprio consenso in Consiglio. Cfr. la *Risoluzione 6.00125* (Ruberti) approvata dalla Camera il 9 marzo 2000. V. anche l'*Ordine del Giorno*

coordinare, perfezionare e mettere a regime le normative esistenti, sì da rendere effettivo il coinvolgimento del Parlamento nazionale e delle altre istituzioni democratiche nella fase di costruzione del diritto comunitario. Questo compito è stato pertanto unitariamente affidato, dalla riforma dell'organizzazione del Governo già trattata³¹², alla Presidenza del Consiglio, quale organo istituzionale deputato a garantire il coordinamento politico e amministrativo di tutti i soggetti interessati.

In tal senso, il 10 novembre 2000, il Consiglio dei Ministri aveva approvato uno schema di disegno di legge "recante ulteriori disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario" il quale - se fosse stato adottato - avrebbe costituito il definitivo compiersi della riforma delle relazioni tra Stato italiano e UE, sia nella fase ascendente che discendente del diritto comunitario.

L'articolato³¹³ si suddivideva in tre parti. La prima parte³¹⁴ disciplinava la partecipazione del Parlamento, delle regioni e delle forze sociali al processo normativo comunitario. La seconda parte³¹⁵ disciplinava l'attuazione delle direttive e delle decisioni nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge. La terza parte³¹⁶ conteneva le norme di raccordo con le leggi precedenti.

Per quanto riguarda la *fase ascendente* si prevedeva per la prima volta la possibilità di apporre in sede COREPER la *riserva d'esame parlamentare* - così come richiesto dalla Camera³¹⁷ - il coinvolgimento delle Regioni, delle Province Autonome e - per il tramite del CNEL - delle parti sociali. L'obiettivo era realizzare "[...] quel tendenziale "carattere domestico" che deve riconoscersi ai processi comunitari e che comporta l'esigenza di attivare tutte le risorse istituzionali del Paese nel dibattito interno, propedeutico alla trattativa in sede comunitaria"³¹⁸.

L'articolo 1 prevedeva infatti che le proposte di atti normativi della Commissione, comprese le posizioni comuni del Consiglio e gli emendamenti del Parlamento europeo, nonché³¹⁹ le proposte di misure relative al Titolo IV del TCE³²⁰, della Commissione o di iniziativa di uno Stato membro, tutti i documenti di consultazione della Commissione, e le proposte di misure

9/6661/12 (Lembo) accolto dal Governo in Aula il 26 luglio 2000 e le *Risoluzioni* 6.00129 (Fei), 6.00130 (Ruberti) e 6.00131 (Selva) accolte dal Governo e approvate dall'Assemblea il 26 luglio 2000.

³¹² D.lgs. nn.300 e 303/99.

³¹³ *Ddl recante nuove disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario e per l'attuazione dei provvedimenti comunitari.*

³¹⁴ *ib.* Artt. 1 e 2.

³¹⁵ *ib.* Artt. 3, 4 e 5.

³¹⁶ *ib.* Art. 6.

³¹⁷ Cfr. *Risoluzione* 6.00125, approvata il 9 marzo 2000 dalla Camera.

³¹⁸ Cfr. *Ddl recante nuove disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario e per l'attuazione dei provvedimenti comunitari. Relazione Illustrativa.*

³¹⁹ Durante il periodo transitorio di cui all'articolo 61 TCE.

³²⁰ Visti, asilo, immigrazione e altre politiche della circolazione delle persone.

da adottare a norma del Titolo VI³²¹ TUE, fossero tempestivamente trasmessi alle Camere, che avrebbero potuto formulare osservazioni o atti di indirizzo al Governo. In casi di particolare rilevanza politica e sociale il Governo avrebbe potuto decidere di apporre in sede COREPER una "riserva d'esame parlamentare", da sciogliersi da parte della Camere entro 3 giorni dalla trasmissione del testo sottoposto al COREPER. Tali proposte normative e documenti di consultazione sarebbero stati trasmessi per tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, che per le quali avrebbero potuto inviare al Governo la proprie osservazioni. Analogamente, al fine di istituzionalizzare il coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive, i medesimi atti sarebbero stati trasmessi al CNEL che avrebbe potuto istituire appositi comitati per esaminarli³²². Tuttavia, nonostante un alacre lavoro alla Camera - la proposta di legge³²³ è stata presentata il 24 gennaio 2001 e l'esame è subito cominciato da parte della XIV Commissione in sede referente (ne era stato richiesto anche l'esame in sede redigente) e da parte delle altre Commissioni competenti in sede consultiva³²⁴ - lo scioglimento anticipato delle Camere non ne ha permesso l'adozione. Del resto, premonitrice in tal senso l'introduzione - nella Legge Comunitaria 2000³²⁵ - di un nuovo art. 6 - non previsto nella prima redazione del testo³²⁶ - con il quale si aggiunge un art. 1 bis alla Legge La Pergola che prevede che "i progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, nonché alle Regioni anche a statuto speciale e alle Province Autonome, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente per le politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti [...] Le Commissioni parlamentari competenti formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Le regioni e le Province Autonome possono inviare al Governo osservazioni.". La Legge Comunitaria 2000 introduce inoltre una sorta di riserva di scrutinio parlamentare, stabilendo al comma 4 che "qualora le osservazioni e gli atti di indirizzo parlamentare di cui al comma 3 non siano pervenuti al Governo in tempo

³²¹ Regole comuni sulla concorrenza, la fiscalità e il ravvicinamento delle legislazioni.

³²² Inoltre, il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato per le politiche comunitarie può organizzare, in collaborazione con il CNEL, anche apposite sessioni di confronto con le Amministrazioni interessate a cui possono essere invitate anche le associazioni nazionali dei comuni, delle province e delle comunità montane (art.2).

³²³ C7546. Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Amato e dal Ministro per le Politiche Comunitarie Mattioli, di concerto con il Ministro degli Esteri Dini, con il Ministro della Giustizia Fassino e con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica Visco.

³²⁴ Si trattava di un esame che analizzava contestualmente anche le proposte di modifica alla legge 9 marzo 1989, n. 86 presentate dall'On. Saonara (N. C-7504, presentata il 21 dicembre 2000) e dagli On. Lembo, Selva e Pezzoli (N. C-7171, presentata il 5 luglio 2000).

³²⁵ L. 422/2000.

³²⁶ Cfr. il progetto di legge C-6661 (S. 4783) presentato dal Governo il 29.12.1999.

utile entro la data presunta indicata o comunque, se diversa, entro il giorno precedente quella di effettiva discussione, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea e delle Comunità europee": sembrerebbe pertanto che prima della "data presunta indicata" il Governo non possa adottare decisioni in Consiglio. Si tratta, tuttavia, di un principio assai poco chiaro e dalla difficile applicazione pratica e, comunque, assai distante dal *parliamentary scrutiny reserve* previsto dal disegno di legge sopra discusso e da simili meccanismi già esistenti in altri Stati membri (es. Regno Unito, Danimarca ecc.).

Anche in Portogallo, l'attuale ruolo dell'*Assembleia da República* nel processo di integrazione europea è il risultato di successive alterazioni nella relazione esecutivo-legislativo in relazione alle tematiche europee. Esse sono avvenute attraverso le leggi 28/87, 111/88 e 20/94, oltre che mediante le menzionate revisioni costituzionali.

Nel febbraio 1987, un anno dopo l'adesione alle Comunità, furono presentati quattro progetti di legge³²⁷ che, fusi in un testo alternativo dalla Commissione Affari Europei (CAE), risultarono nella *L. 28/87 del 29 di Giugno*, approvata con i voti contrari del PSD. Dalle note giustificative di tale progetto, emerge la coscienza dei fenomeni di "svuotamento legislativo" e "deficit democratico" legati al processo di integrazione europea³²⁸. Pertanto, se inizialmente, la Costituzione non prevedeva un ruolo del Parlamento nella *fase ascendente*, già l'anno dopo, il PSD chiedeva - con il progetto di legge 24/V (PSD) - la revoca della legge 28/87. Il risultato di tali pressioni fu la *Legge n. 111/88*³²⁹, in cui si riscriveva il ruolo del Parlamento in relazione agli affari europei. Tuttavia, le differenze tra i due provvedimenti sono minori. Entrambe le leggi prevedevano che il Governo inviasse al Parlamento i progetti di atti comunitari affinché questi potesse pronunciarsi, essendo tale parere obbligatorio nei casi in cui si rientrasse nelle competenze proprie della stessa Assembleia. Le differenze tra le due leggi si limitavano però alla frase "invierà con urgenza" (L. n. 28/87) o "deve opportunamente inviare" (L. N. 111/88). Si prevedeva inoltre un'analisi annuale delle relazioni tra Portogallo e Comunità Europea da effettuarsi da parte del Parlamento sulla base di un'apposita relazione

³²⁷ Rispettivamente, i progetti di legge nn. 381/IV (PRD), 385/IV (PS) e 386/IV (PCP).

³²⁸ Esse infatti recitano: "As deliberações do Conselho das Comunidades têm profundas implicações para a vida nacional [...] mas escapam ao controlo parlamentar. De facto, a Assembleia da República [...] não tem possibilidades de ratificação da quase totalidade das deliberações do Conselho e de outras instituições comunitárias. A fim de corrigir, ainda que parcialmente, a situação do vazio democrático que assim existe, torna-se necessário que a Assembleia [...] fique com capacidade para emitir pareceres, a transmitir ao Governo, sobre matérias que virão a ser objecto de deliberação nas instituições das Comunidades [...]"; "Questão do Estado Português, a problemática da adesão tem sido objecto da mais exacerbada governamentalização: querendo para si todos os poderes, recusando elementares obrigações de informação e convertendo em segredo governamental os dados relativos aos processos de decisão comunitários, o Governo vem obstruindo o cumprimento das disposições constitucionais relativas à separação e interdependência dos órgãos de soberania [...]".

³²⁹ Lei n.º 111/88, de 15 de Dezembro, *Acompanhamento da Assembleia da República em matérias relativas à participação de Portugal nas Comunidades Europeias*, a qual revogara a Lei n.º 28/87 de 27 Junho.

del Governo, che invero il Governo ha sempre prodotto³³⁰. Nonostante ciò, durante la vigenza della Legge 111/88, l'obiettivo di dar vita ad un regolare scambio di informazioni tra l'*Assembleia da República* ed il governo non fu raggiunto³³¹. Pertanto, dopo la revisione costituzionale del 1992 dovuta al Trattato di Maastricht, sono comparsi progetti di legge che si proponevano di alterare la legge 111/88³³². La Costituzione dava infatti rilevanza costituzionale a quanto già stabilito dalle leggi 28/87 e 111/88: il dovere da parte del governo di informare il Parlamento in tempo utile al fine che questi possa seguire e valutare la partecipazione del Portogallo nel processo di integrazione europea³³³. Una nuova legge è stata dunque approvata all'unanimità il 21 Aprile 1994³³⁴. Secondo quanto previsto dalla *Legge n° 20/94*, il Parlamento è così informato, attraverso il Governo, di tutte le proposte presentate nel Consiglio dei Ministri dell'UE, al fine di essere in condizione di valutare i processi legislativi, gli orientamenti politici e le azioni dell'Unione. La legge regola - oltre ai rapporti tra Governo e Parlamento - anche quelli (visti nei precedenti paragrafi) tra la CAE e le altre commissioni specializzate, l'Assemblea e gli Eurodeputati eletti in Portogallo. E' con la revisione costituzionale del 1997 - seguita al Trattato di Amsterdam - che i poteri del Parlamento nazionale in relazione al "processo di costruzione dell'Unione europea"³³⁵, vengono incrementati e viene aggiunta la capacità del Parlamento a pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie trattate dalle istituzioni U.E. che incidano nelle materie di competenza legislativa riservata³³⁶.

Per quanto concerne l'invio di informazioni dal Governo al Parlamento, è necessario distinguere, nel caso portoghese, tra *informazione sistematica* e *informazione globale*.

³³⁰ *Portugal nas Comunidades Europeias, 1° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1986; *Portugal nas Comunidades Europeias, 2° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1987; *Portugal nas Comunidades Europeias, 3° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1988; *Portugal nas Comunidades Europeias, 4° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1989; *Portugal nas Comunidades Europeias, 5° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1990; *Portugal nas Comunidades Europeias, 6° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1991; *Portugal nas Comunidades Europeias, 7° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1992; *Portugal na União Europeia, 8° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1993; *Portugal na União Europeia, 9° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia, 10° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1995; *Portugal na União Europeia, 11° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1996; *Portugal na União Europeia, 12° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1997; *Portugal na União Europeia, 13° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1998; *Portugal na União Europeia, 14° Ano*, Ministério Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1999.

³³¹ Cfr. Braga de Macedo J., 1995, *Acompanhamento e Apreciação parlamentar dos assuntos europeus*, em *Legislação*, N. 13/14, Abril - Dezembro 1995, INA, Lisboa, pp. 157-177.

³³² I progetti di legge n° 236/VI (PS), 279/VI (PCP), 280/VI (CDS) e 77/VI (PCP); Cfr. anche Rui Moura Ramos: *O Parlamento Português no processo de criação da União Europeia*, em *Legislação*, N. 13/14, Abril - Dezembro 1995, INA, Lisboa, pgs. 179-198.

³³³ Art. 200°, N.1, al. i) e 166°, al. f) CRP.

³³⁴ Lei n° 20/94, de 15 de Junho, *Portugal na União Europeia. Lei de Acompanhamento e Apreciação*.

³³⁵ Art. 163 CRP (*Competenze del Parlamento*): 163, f (aggiunto RC 1992): competenza del Parlamento a seguire (*acompanhar*) e valutare (*apreciar*), nei termini di legge, la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione dell'Unione Europea.

³³⁶ Art. 161° CRP (*Competenze del Parlamento*): 161, n (aggiunto RC 1997): competenza del Parlamento a pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie in via di decisione (*pendentes de decisão*) negli organi U.E. che incidano nelle materie di competenza legislativa riservata.

Nell'ambito del dovere di *informazione sistematica*, si trova il dovere di invio di tutti i progetti o proposte di accordi e convenzioni, atti vincolativi di diritto derivato, atti di diritto complementare, atti di diritto derivato non vincolativi considerati importanti per il Portogallo, nonché dei documenti sulle grandi linee sull'orientamento economico e sociale. In altre parole, si intende includere tutti i tipi di progetti di atti dell'UE, siano essi del I, del II o del III pilastro. Per quanto attiene invece all'*informazione globale*, si stabilisce che si debbano tenere - alla presenza del Governo - tanto *valutazioni di ciascun Semestre di Presidenza UE*, che una *discussione annuale sulla partecipazione del Portogallo nell'UE*. Quest'ultima analisi deve basarsi su un'apposita *relazione*, presentata dal Governo nel primo trimestre successivo alla fine dell'anno in questione. Spetta alla CAE coordinare il dibattito nelle commissioni specializzate e quindi in plenaria, ad immagine di quanto fa la *Commissione per l'Economia* per il dibattito sulla Finanziaria.

Per quanto riguarda l'opinione del Parlamento su questioni specifiche attinenti all'UE, spetta al Governo richiederla, sempre che si tratti di questioni incluse nella riserva parlamentare. Tale opinione può essere resa in forma scritta o orale. In comparazione con la L. 111/88, si tratta tuttavia di una riduzione del grado di intervento del Parlamento, in quanto la L. 111 stabiliva una richiesta *obbligatoria* di parere nelle materie di riserva parlamentare. Per quanto riguarda poi le relazioni tra la *Comissão Assuntos Europeus* e le altre commissioni specializzate, si conferma il ruolo orizzontale e propulsivo della prima nei confronti delle seconde in materie di interesse UE. Si prevedono infine riunioni regolari con i Parlamentari Europei eletti in Portogallo che nella pratica, tuttavia, sono restate di natura sporadica.

In conclusione, un'analisi comparata tra la L. 111/88 e la L. 20/94 mostra come il grado di intervento del Parlamento nella definizione delle questioni UE non risulti aumentato, almeno dal punto di vista formale. A livello sostanziale, tuttavia, durante il periodo di vigenza della L. 111/88 i doveri di richiesta di opinione non sono stati rispettati dal Governo né, si è avuto il previsto scambio di informazioni tra questi ed il Parlamento.

A seguito del *Trattato di Amsterdam* - ed in particolare del *Protocollo N. 19* sul ruolo dei Parlamenti Nazionali - si è resa necessaria un'ulteriore revisione costituzionale, nell'ambito della quale si è nuovamente intervenuti sul ruolo del Parlamento in relazione alle questioni UE. La Legge costituzionale 1/97 sposta innanzitutto la questione "accompagnamento e valutazione della partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione europea" dall'articolo Costituzione Portoghese dedicato alle competenze degli "altri organi" a quello sulla "competenza politica e legislativa dell'Assemblea"³³⁷, inserendovi inoltre un nuovo passaggio relativo alla competenza a pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie in via di

³³⁷ Art. 161° CRP, *al. f.*

decisione negli organi UE che incidano nell'ambito della sua sfera di competenza riservata³³⁸. Si noti che, nella *riserva assoluta di competenza legislativa* del Parlamento si trova la nomina dei membri portoghesi degli organi dell'Unione Europea, ad eccezione della Commissione³³⁹. Infine, si conferma che all'*Assembleia da República* spetta il compito di valutare – alla presenza del Governo – la partecipazione del Portogallo nel processo di integrazione europeo, nonché di esaminare il progetto di bilancio dell'UE, in particolare in relazione ai fondi strutturali ed ai fondi di coesione³⁴⁰.

Per quanto attiene al ruolo della *Comissão Assuntos Europeus* (CAE) nella fase ascendente del diritto comunitario, essa è centrale nell'attività dell'*Assembleia da República*, in misura sicuramente maggiore della Giunta, ma anche della XIV Commissione. Già prima della pubblicazione della L. 20/94, del resto, la *Comissão Assuntos Europeus* ha cominciato a porre in pratica i principi, analizzando la relazione annuale del Governo³⁴¹. A partire dal 1994, dunque, si è sempre tenuta la prevista analisi annuale dell'attività del Portogallo nel processo di integrazione europea³⁴². In relazione agli altri aspetti previsti dalla L. 20/94 è opportuno ricordare brevemente alcuni fattori condizionanti. Le proposte di atti comunitari sono numerose e alcune volte di natura estremamente tecnica, rendendone pertanto difficile una valutazione politica. Il lavoro parlamentare è definito dai gruppi parlamentari e dal Governo in funzione del loro interesse politico e, spesso, per la "visibilità" della materia. Il lavoro delle Commissioni dipende inoltre dalla motivazione dei deputati e dagli orientamenti del suo Presidente. Di conseguenza - ad oggi - la *Comissão Assuntos Europeus* non effettua un'analisi sistematica degli atti comunitari, scegliendo invece - all'inizio di ciascuna sessione legislativa - i temi dell'agenda europea che intende analizzare, prendendo come base per tale scelta il documento sulle "Priorità della Presidenza", il "Programma di Lavoro" della Commissione ed il programma di lavoro interistituzionale. Ad esempio, durante la 1a Sessione Legislativa della VIII Legislatura (Dicembre 1999 - Luglio 2000) il programma delle attività della *Comissão Assuntos Europeus* risultava come segue:

(a) Seguito della Presidenza Portoghese dell'Unione Europea (riunioni mensili con il Segretario di Stato per gli Affari Europei; dibattito parlamentare sulla CIG; riunione con

³³⁸ Art. 161° CRP, al. n. art. rivisto con la RC/82, RC/89 e RC/97 ("pronunciar, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada").

³³⁹ Art. 164° CRP, al. p.

³⁴⁰ Art. 163° Cost., al. f (art. rivisto con la RC/82, RC/89, RC 92 e RC/97).

³⁴¹ Il 13.4.1994.

³⁴² Cfr. *Portugal na União Europeia. Lei de Acompanhamento e Apreciação*. Assembleia da Republica, Comissão de Assentos Europeus, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia em 1993. Apreciação Parlamentar*. Assembleia da Republica, Comissão de Assentos Europeus, Lisboa, 1994; *Portugal na União Europeia em 1995 e 1996. Apreciação Parlamentar*. Assembleia da Republica, Comissão de Assentos Europeus, Lisboa, 1998; *Portugal na União Europeia em 1996 e 1997. Apreciação Parlamentar*. Assembleia da Republica, Comissão de Assentos Europeus, Lisboa, 1998;

gli Eurodeputati; seguito del Consiglio Europeo straordinario sull'impiego e sull'Innovazione; programma di audizione sulla Carta dei Diritti Fondamentali);

- (b) Organizzazione della COSAC;
- (c) Analisi della Relazione annuale "Portogallo nell'U.E. - Anno 14^o";
- (d) Audizioni (impatto della globalizzazione, OMC, Il Quadro Comunitario di Appoggio e Piano Direttore Regionale; Politica Europea di Difesa; UEM e introduzione dell'Euro).
- (e) Scrutinio delle proposte di direttive, selezionate dal programma legislativo della Commissione Europea; Analisi e valutazione dell'attività della stessa CAE³⁴³.

In questo scenario, l'unico caso di analisi puntuale, da parte della CAE, di una proposta di direttiva è stato il caso *Auto-oil* nel 1998.

II.4.4 - Trasposizione del diritto comunitario

In Italia, fino al 1987, la trasposizione degli atti comunitari avveniva nelle forme più diverse: leggi, decreti leggi, autorizzazione legislativa al governo, decreti del Presidente della Repubblica, decreti, circolari e persino risoluzioni ministeriali. Il frequente uso di leggi o decreti-legge anche per trasporre regolamenti comunitari - in contrasto con l'art. 198 TCE - è stato più volte condannato dalla CGCE³⁴⁴.

Tale situazione è mutata con la *Legge Fabbri*³⁴⁵, ma soprattutto con la *Legge La Pergola*³⁴⁶ che ha istituito la cosiddetta *legge comunitaria* annuale. La legge comunitaria è lo strumento che regola le modalità e i tempi per la trasposizione delle direttive comunitarie. In essa le direttive da recepire sono classificate per materia, una distinzione dalla quale derivano diverse modalità di trasposizione nell'ordinamento nazionale. Al di fuori delle ipotesi di recepimento diretto³⁴⁷, la legge comunitaria determina con quali provvedimenti (decreti legislativi, decreti ministeriali o regolamenti) verrà attuata ciascuna direttiva. La legge comunitaria viene formata seguendo lo schema seguente (v. tavole): entro il 31 gennaio di ogni anno, sulla base degli atti emanati dalle istituzioni comunitarie e della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, il Ministro per le Politiche Comunitarie, di concerto con le amministrazioni interessate e sulla base degli indirizzi espressi dal Parlamento e delle osservazioni delle Regioni, predispone il disegno di legge

³⁴³ http://www.parlamento.pt/vii/comiss/ae/programa_actividades_cae.html.

³⁴⁴ Guizzi V., *O circuito interno da relação entre o Parlamento Italiano e a União Europeia: o controlo da actividade do Governo e a participação da formação da tomada de decisão comunitária e na execução das directivas comunitária*, in "Legislação", N. 13/14 Abril-Dezembro 1995, pp. 135-155.

³⁴⁵ L. 183/87.

³⁴⁶ L. 9 marzo 1989, n.86.

³⁴⁷ Nel caso in cui al destinatario della direttiva sia imposto soltanto un obbligo di non fare, ovvero quando la direttiva si limiti a ribadire obblighi previsti dai Trattati, oppure quando la materia oggetto della direttiva sia disciplinata in modo così puntuale e dettagliato da rendere superfluo qualsiasi provvedimento di attuazione.

comunitaria. Nella relazione introduttiva si riferisce anche circa la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea per quanto riguarda le sentenze che presentano riflessi giuridico-costituzionali sull'ordinamento interno e per quelle relative alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte dell'Italia. La legge comunitaria contiene: (a) le disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con i regolamenti, con le direttive e con le decisioni emanate dalle istituzioni comunitarie e con le sentenze emesse dalla Corte di Giustizia; (b) le disposizioni attuative delle direttive comunitarie anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa; (c) il conferimento al Governo della delega ad attuare in via regolamentare le direttive comunitarie (indicate in un elenco allegato alla legge) relative a materie già disciplinate con legge ma non riservate alla legge; (d) l'indicazione, in un allegato, delle direttive comunitarie relative a particolari materie, da recepire mediante atti amministrativi.

Nel 1991 - con 46 sentenze ineseguite e 53 ricorsi proposti dalla Commissione presso la Corte di Giustizia³⁴⁸ - l'Italia era lo Stato membro con maggiore contenzioso presso la Corte di Giustizia delle Comunità. Le leggi comunitarie adottate tra il 1990 ed il 1995 hanno eliminato il gap che divideva l'Italia dagli altri Stati membri, portando il totale delle direttive adottate dal 81.7% al 90.2%³⁴⁹. Nel 1998, l'Italia aveva trasposto il 96,1% delle direttive relative al Mercato Interno³⁵⁰. Dal maggio 1999 al novembre 2000, l'Italia è diventato un paese "virtuoso" passando da un "indice di frammentazione" del 5.5% al 3.2%³⁵¹. Per quanto riguarda il contenzioso comunitario, nel dicembre 2000 vi erano circa 160 procedure di infrazione pendenti presso la Corte di Giustizia contro l'Italia, con una diminuzione del 40% rispetto all'anno precedente³⁵².

	Nov. 2000 ³⁵³	Mag. 2000	Nov. 1999	Mag. 1999
DK	1,1	2	1,3	1,4
S	1,2	1,5	2,1	2,1
FIN	1,3	1,4	1,7	1,3
E	1,6	1,5	2,2	1,8
NL	2,5	3	2,8	2,4
UK	2,7	3	2,8	3,3
B	2,9	3,1	3,5	3,5
A	2,9	3,6	3,7	4,5
D	3,1	3,4	2,9	2,4
I	3,2	3,4	3,9	5,5
L	3,2	4,6	5,7	4,8
IRL	3,6	4	4,4	3,9
P	4,4	6	4,9	5,7
F	4,5	5,2	5,6	4,8
EL	6,5	7,3	6,2	5,2

³⁴⁸ Si trattava in particolare modo di ricorsi nelle aree: fiscalità, sanità, agricoltura, trasporti (*Il Sole 24 Ore*, 11.4.1991).

³⁴⁹ Dati al 31/12/1996. Cfr. *XIV relazione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario*, in *Gazz. Uff.* 31/11/1997 C 322.

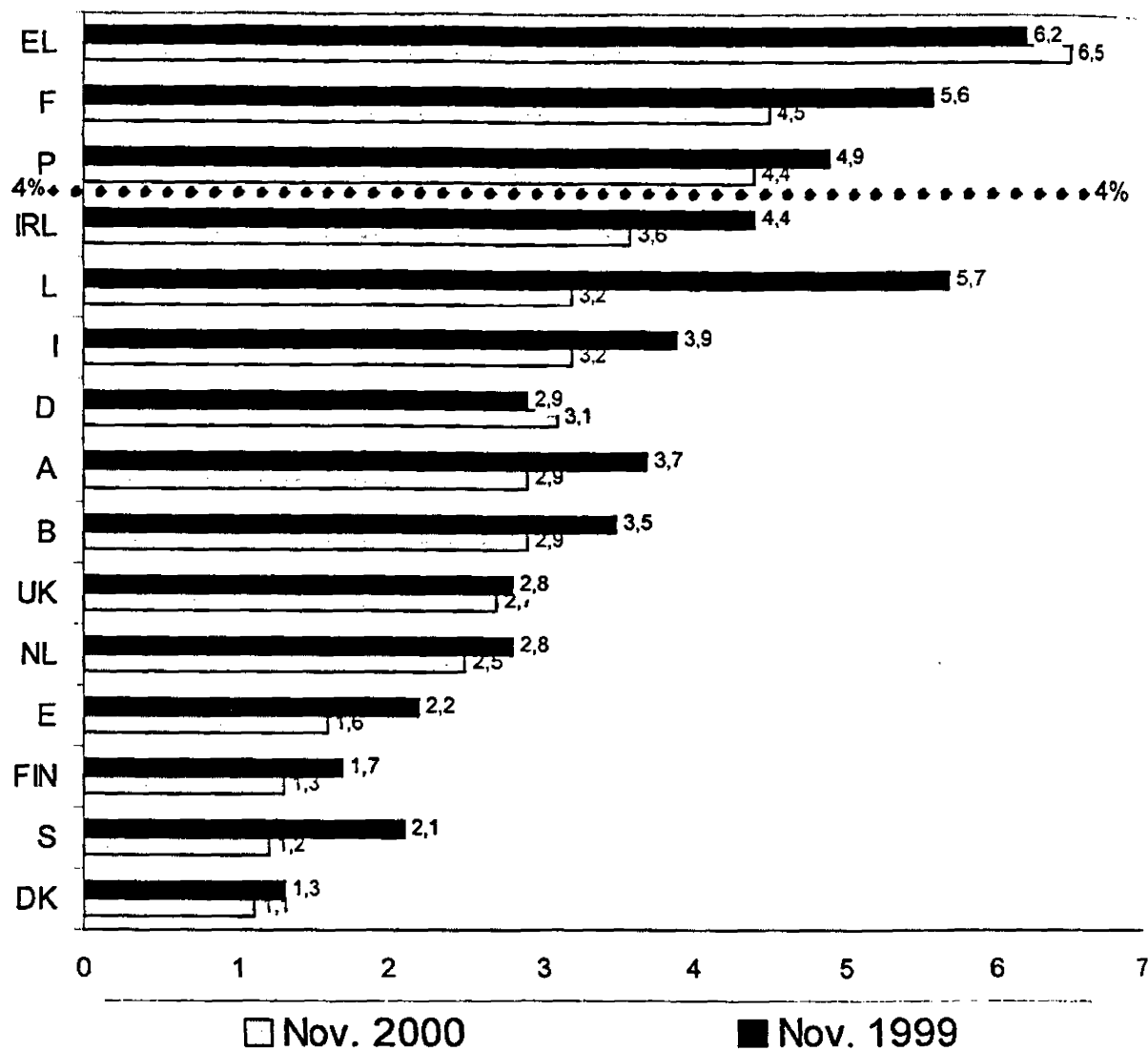
³⁵⁰ Cfr. *Single Market Scoreboard* n. 5, 2 November 1999.

³⁵¹ Cfr. *Single Market Scoreboard* n. 5, 2 November 2000. La soglia per affermare la "virtuosità" di un paese fissata dalla Commissione è del 4%.

³⁵² <http://www.politichecomunitarie.it/dipartimento/normativa/cabina/cabinamonitoraggio.htm>, 18.12.2000.

³⁵³ Per gli *scoreboard* cfr. www.politichecomunitarie.it/download/score2000_Nov.xls.

SCOREBOARD NOVEMBRE 2000



Inoltre, una parte significativa delle azioni per infrazione del diritto comunitario intraprese contro l'Italia è oggi riconducibile ad un'incorretta trasposizione o ad una mancanza di coerenza tra legislazione nazionale e standard comunitari, piuttosto che a mancata trasposizione delle direttive comunitarie³⁵⁴. Ciò ha confermato come il problema stia diventando un problema di *qualità della legislazione*, piuttosto che un problema quantitativo. La Legge La Pergola è stata più volte modificata: mediante la Legge Comunitaria 95/97³⁵⁵, la Legge Comunitaria 1998³⁵⁶, la Legge Comunitaria 1999³⁵⁷ e la Legge Comunitaria 2000³⁵⁸ tutte approvate nel corso della XIII Legislatura (1996-2001). Il filo conduttore delle riforme appare essere stato duplice: (a) aumentare l'efficienza del sistema Italia al momento del recepimento delle direttive comunitarie, prevenendo allo stesso tempo le possibilità di

³⁵⁴ www.politichecomunitarie.it/download/score2000_Nov.xls (Anche in alcuni casi questo è fatto appositamente per dilatare comunque i tempi dell'effettiva trasposizione).

³⁵⁵ L. 28 aprile 1998, n. 128.

³⁵⁶ L. 5 febbraio 1999, N. 25.

³⁵⁷ L. 21 dicembre 1999, n. 526.

³⁵⁸ L. 29 dicembre 2000, n. 422.

contenzioso con la Corte di Giustizia dell'UE e (b) aumentare la qualità della legislazione. Le modifiche alla legge comunitaria vanno poi viste nell'ambito della riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e del Ministero degli Affari Esteri di cui abbiamo trattato nei paragrafi precedenti.

Infatti, se nel giorno dell'approvazione in via definitiva della Legge Comunitaria 1998³⁵⁹ il Ministro per le Politiche Comunitarie Enrico Letta dichiarava come l'obiettivo seguente fosse la riforma della legge La Pergola poiché "occorre individuare uno strumento più agile e più efficiente, tale da permettere all'Italia di risalire nella classifica dei paesi UE più diligenti nel reperimento delle direttive"³⁶⁰, al momento dell'approvazione da parte della Camera dei Deputati della Legge Comunitaria 1999, il Ministro poteva sottolineare come l'Italia avesse recuperato i ritardi pregressi nel recepimento e "gettato un ponte per una più qualificata partecipazione [dell'Italia] alla formazione delle decisioni comunitarie"³⁶¹. Nelle intenzioni del Ministro, una riforma radicale avrebbe dovuto arrivare con la Legge Comunitaria 2000. L'avvicendamento governativo dapprima non ha sembrato bloccare tale intenzione, bensì addirittura ampliare la portata della riforma stessa. La seconda parte dell'articolo³⁶² del già menzionato schema di disegno di legge "recante ulteriori disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario" approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 novembre 2000", poi definitivamente approvato dallo stesso Consiglio il 19 gennaio 2001 disciplinava infatti l'attuazione delle direttive e delle decisioni nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge. L'articolo 3 prevedeva a regime il *recepimento delle direttive comunitarie* mediante lo strumento regolamentare, che ne avrebbe consentito una più rapida attuazione nell'ordinamento interno. Si sarebbe trattato di un'opera di semplificazione e razionalizzazione, che trovava fondamento nel coinvolgimento del Parlamento nazionale nella fase ascendente e nella obbligatorietà di tali atti per lo Stato membro, e che salvaguardava il necessario controllo parlamentare, essendo espressamente previsto che sugli schemi di regolamento fosse acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari³⁶³. La norma³⁶⁴ autorizzava l'attuazione delle direttive adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio o dal Consiglio in cooperazione con il Parlamento Europeo³⁶⁵ con regolamenti di delegificazione, per la parte non coperta da riserva assoluta di legge. In tal modo, non sarebbe stato più necessario attendere la legge comunitaria di autorizzazione e ne

³⁵⁹ 27.1.1999. La votazione alla Camera ha visto 403 voti favorevoli e soltanto 9 voti contrari.

³⁶⁰ Comunicato stampa, Roma, 27.1.1999.

³⁶¹ Comunicato stampa, Roma, 26.5.99.

³⁶² *Ddl recante nuove disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario e per l'attuazione dei provvedimenti comunitari* (artt. 3, 4 e 5).

³⁶³ *ib.* Art. 5.

³⁶⁴ *ib.* Art. 3.

³⁶⁵ *ex. artt.* 251 e 252 del TCE.

sarebbe risultato accelerato e semplificato il processo di recepimento. Il medesimo sistema avrebbe dovuto applicarsi alle altre direttive adottate dal Consiglio o dalla Commissione, allorché sui relativi progetti si fosse espresso il Parlamento, nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 1³⁶⁶. Al fine di assicurare una piena partecipazione delle Camere anche a tale fase, era previsto che queste avrebbero potuto comunque chiedere, con propri documenti, entro 60 giorni dalla pubblicazione della direttiva sulla GUCE, che l'attuazione della direttiva fosse disciplinata con la legge comunitaria annuale. Sempre in una logica di semplificazione, si prevedeva che le direttive riguardanti materie non disciplinate da legge e non riservata alla legge potessero essere attuate con regolamenti ministeriali o interministeriali, mentre restava ferma la possibilità di recepimento con atto amministrativo generale ove consentito o espressamente previsto. Nelle materie di competenza proprie delle Regioni e delle Province Autonome continuavano invece ad avere applicazione le disposizioni della legge La Pergola che consentono a tali Enti di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.

L'articolo 4 prevedeva i criteri e i principi generali cui devono conformarsi i regolamenti di delegificazione e le modalità di copertura finanziaria - ove occorrente - nel quadro delle disposizioni della direttiva. L'articolo 5 stabiliva le modalità procedurali per l'adozione dei regolamenti in questione, prescrivendo il parere obbligatorio delle Commissioni parlamentari e quello della Conferenza Stato-Regioni nelle materie attinenti le Regioni e le Province Autonome. L'articolo 6 autorizzava i Ministri competenti a dare esecuzione ai regolamenti comunitari di carattere tecnico con regolamenti ministeriali o interministeriali³⁶⁷. Infine, la proposta di Ddl apportava alcune modifiche alla legge La Pergola al fine di dare riscontro ad alcuni ordini del giorno parlamentari. In particolare, veniva riconosciuta espressamente la possibilità di apportare, con la legge comunitaria annuale, modificazioni alle precedenti disposizioni attuative di direttive comunitarie che fossero oggetto di procedure d'infrazione da parte della Commissione delle Comunità europee.

Una possibilità di riforma in tal senso era stata considerata dell'apposito gruppo di riflessione istituito presso il Dipartimento Politiche Comunitarie durante il Governo *D'Alema I*, ma era stata respinta dallo stesso gruppo a schiacciante maggioranza³⁶⁸. Si sarebbe trattato, infatti, se la riforma fosse stata approvata, di una vera rivoluzione copernicana nell'approccio al diritto comunitario da parte dello Stato italiano. Come nota la stessa "Relazione Illustrativa" allegata al provvedimento: "[...] va osservato che l'articolo 249 del Trattato istitutivo della Comunità europea (ex articolo 189) stabilisce che "la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per

³⁶⁶ Salvo che queste ne abbiano espressamente escluso l'applicabilità. Con la medesima procedura si provvede all'attuazione delle modifiche alle direttive attuate ai sensi delle disposizioni precedenti (art. 3, comma 3).

³⁶⁷ Ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 400 del 1988.

³⁶⁸ Interviste.

quanto riguarda il risultato da raggiungere” e che “la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati”. Direttive e decisioni, al pari dei regolamenti, sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee ed entrano in vigore alla data da esse stabilita ovvero, in mancanza, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione (art. 254 TCE). Infine, l’articolo 10 TCE impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte ad assicurare l’adempimento degli obblighi determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Se quindi lo Stato è obbligato a recepire le direttive e le decisioni allo stesso dirette nel termine fissato e se le Istituzioni di democrazia rappresentativa dello stesso sono state messe nella condizione di poter partecipare fattivamente al processo normativo comunitario, vi sono tutte le condizioni per delegificare e semplificare la fase discendente, nei limiti consentiti dall’ordinamento, salvaguardando il controllo parlamentare sui provvedimenti attuativi, con indubbio vantaggio in termini di celerità ed efficienza e con consistente contenimento delle procedure di infrazione per mancato recepimento. Si eviterà così di chiamare il Parlamento a pronunciarsi sino a tre volte sullo stesso atto comunitario (nella fase ascendente, nella discussione della legge comunitaria e, in sede di parere, sul provvedimento attuativo) [...] il presente provvedimento prende atto delle modifiche intervenute dei Trattati e tende a un bilanciamento del sistema, spostando i pesi sul piatto della fase ascendente, quella più determinante per la qualità della legislazione comunitaria e, per diretta derivazione, nazionale e alleggerendo e semplificando quelli della fase discendente. In questa opera, il provvedimento può giovare dell’evoluzione normativa intervenuta in questi ultimi anni, contenuta nelle leggi Bassanini (n. 59 e 127/97), nei decreti legislativi attuativi (d.lgs. n. 112/98, n. 281/97 ecc.), nella legge di semplificazione (n. 50/99), nonché nelle precedenti leggi comunitarie ed in altre disposizioni legislative attuative (es. legge Merloni n. 109/94). Nel nuovo panorama ordinamentale così delineato [...] il presente provvedimento [...] intende sviluppare, accanto allo strumento principale della legge comunitaria annuale, che resta, altri sistemi di partecipazione al processo normativo comunitario e di recepimento delle direttive, per poter corrispondere sempre più puntualmente agli obblighi europei e alle esigenze del Paese e degli operatori nazionali. In tal modo, il sistema si avvicina a quello francese, dove è prevalente l’attuazione mediante regolamenti e *arrêtes* [...] Con la presente proposta, il Governo intende anche muoversi in maniera convergente con il Parlamento che più volte ha sollecitato una modifica e un perfezionamento delle modalità di recepimento della normativa comunitaria. In particolare, le conclusioni dell’indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie, svolta dalla Commissione XIV della Camera, approvate nella seduta dell’11 ottobre 2000, auspicano un forte potenziamento della partecipazione del Parlamento alla fase ascendente e ritengono

compatibile una modellazione della funzione della legge comunitaria con l'esigenza di accentuare il ricorso alle attuazioni in via regolamentare³⁶⁹. Tuttavia, come ricordato al paragrafo precedente, l'anticipato scioglimento delle Camere ha impedito la conclusione dell'esame della normativa, perdendo così l'opportunità di completare la riforma.

Si sarebbe per altro trattato di un provvedimento in linea anche con l'esigenza di garantire la *qualità della legislazione*. L'introduzione di norme di origine comunitaria in un sistema già sovraccarico di norme domestiche di diversa origine (nazionale o regionale) aveva infatti portato alla luce il problema dell'*eccesso di legislazione*. Una legislazione sovrabbondante e incoerente implica alti costi per la P.A. e per i cittadini e mina la trasparenza e l'accesso al diritto per questi ultimi. Il Parlamento aveva già cercato di rispondere in due modi: da un lato semplificando i meccanismi relativi alla Legge comunitaria, dall'altra introducendo nuovi metodi e pratiche per indurre una maggiore *qualità nella legislazione* (i.e. la ricerca di soluzioni legali con costi normativi minimi per business e cittadini nell'applicazione del diritto comunitario).

Per quanto riguarda la modifica della Legge Comunitaria, la relazione annuale è stata negli anni resa più esauriente (ad esempio si menzionano le eventuali procedure di infrazione) e la sua presentazione viene fatta coincidere con quella della legge comunitaria annuale, in modo da fornire al Parlamento una visione il più globale possibile (e aumentarne la rilevanza politica). Le Regioni si sono poi viste dare la possibilità di attuazione immediata delle direttive nei casi di competenza concorrente. Al tempo stesso, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni è stato rafforzato. Le tavole alla fine del paragrafo mostrano dettagliatamente, ed in forma comparata, le modifiche apportate dai provvedimenti legislativi menzionati.

Per quanto riguarda la qualità della legislazione propriamente detta, si è cercato di modificare la filosofia del Parlamento introducendo i concetti - elaborati dall'OECD - di "qualità" e "coerenza" nella legislazione. Alla Camera, è stata ad esempio introdotta la valutazione della compatibilità del diritto interno con la legislazione comunitaria quale uno dei parametri obbligatori nella fase di valutazione pre-legislativa delle norme interne. Allo stesso tempo, si è inclusa la Legge Comunitaria nella lista degli atti che debbono essere esaminati dal *Comitato per la Legislazione*, un organo *ad hoc* istituito nel 1998³⁷⁰, il cui compito è quello di fornire alle Commissioni permanenti un'opinione neutrale sulla qualità legislativa di determinate

³⁶⁹ Ddl recante nuove disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario e per l'attuazione dei provvedimenti comunitari. *Relazione illustrativa*.

³⁷⁰ Composto da 10 Deputati, scelti dal Presidente della Camera in proporzione tra maggioranza e opposizione, presieduto a turno da ciascun membro. (Art. 16-bis, Reg. Camera).

leggi e schemi di regolamenti governativi. Con la Legge 8 marzo 1999, N. 50 è stata anche introdotta una legge annuale di semplificazione³⁷¹.

Guardando, infine, al *ruolo degli organi parlamentari specializzati* nella trasposizione del diritto comunitario nel diritto interno, la peculiarità maggiore è legata alle difformità delle procedure di analisi tra i rami del Parlamento italiano. Mentre alla Camera la XIV Commissione svolge un ruolo orizzontale di coordinamento delle Commissioni verticali, al Senato tale ruolo è assegnato alla Commissione Affari Costituzionali. Tale fondamentale differenza è il risultato delle differenze istituzionali sopra menzionate tra la XIV Commissione e la Giunta e delle mancate modifiche per quest'ultima. Infatti, in occasione della seconda modifica della XIV Commissione alla Camera, è stata approvata anche una procedura speciale - con tempi contingentati - per l'analisi e l'approvazione della legge comunitaria annuale. Sono assegnati alla Commissione, per l'espressione del parere i progetti di legge e gli schemi degli atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei Trattati istitutivi delle C.E. con le loro successive modificazioni ed integrazioni, i progetti di legge, e gli schemi normativi del Governo relativi all'attuazione di norme comunitarie³⁷².

L'articolo 126-ter del regolamento della Camera, così come modificato nel luglio 1999 prevede dunque la seguente procedura. Il disegno di legge comunitaria e la relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE sono assegnati, per l'esame generale, in *sede referente* alla XIV Commissione, e per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle *commissioni permanenti competenti*³⁷³. Nei 15 giorni successivi le Commissioni devono approvare una relazione sulla legge comunitaria ed un parere sulla relazione annuale, oltre a nominare un relatore che potrà partecipare ai lavori della XIV Commissione. Un proponente per ciascuna relazione di minoranza può anche partecipare³⁷⁴. Trascorsi i 15 giorni la XIV Commissione può procedere all'esame del disegno di legge e della relazione. Entro 30 giorni successivi l'esame deve essere concluso e le due relazioni generali devono essere inviate all'Assemblea, con allegati i pareri delle altre commissioni³⁷⁵. I presidenti delle suddette commissioni e della XIV dichiarano l'inammissibilità degli emendamenti ed articoli aggiuntivi (non possono essere ripresentati in Assemblea). Il disegno di legge e relazione devono essere discussi congiuntamente dall'Assemblea. Possono essere

³⁷¹ Le ultime leggi comunitarie contengono una clausola che autorizza il governo a emettere un testo che riorganizzi la legislazione risultante dalla trasposizione delle direttive mediante la stessa legge. Per le incertezze giuridiche legate a tale pratica, Lupo, N., *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 3, 1998, p. 965-1001.

³⁷² Art. 126, c.2 Reg. Cam. Per le direttive in cui sia prevista il parere delle Camere, il Servizio Rapporti Internazionali e con l'Unione Europea prepara "Note informative" in cui lo schema di decreto legislativo predisposto viene confrontato con le disposizioni della direttiva da trasporre, oltre a ricapitolare natura dell'atto, oggetto, termine di recepimento della direttiva, autorizzazione all'attuazione, assegnazioni alle competenti commissioni, termine per l'espressione del parere.

³⁷³ Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, c.1.

³⁷⁴ Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, c.2.

³⁷⁵ Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, c.3.

presentate risoluzioni sulla relazione annuale³⁷⁶. Dopo la votazione finale sul disegno di legge comunitaria, l'Assemblea delibera sulle risoluzioni eventualmente presentate (si vota prima su quella presentata dal Governo)³⁷⁷. I tempi previsti per l'esame in Commissione sono tuttavia ben raramente rispettati e, quanto all'esame in plenaria, manca l'indicazione di un tempo limite.

Viceversa, al Senato, non solo non esistono procedure specifiche per l'approvazione della legge comunitaria, ma il ruolo della Giunta è, per essa, marginale e facoltativo. Al contrario, la Giunta è *competente in sede primaria* sugli schemi dei decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie che riguardino le istituzioni comunitarie o la politica generale della Comunità³⁷⁸, nel limite tuttavia dei poteri attribuiti alla Giunta stessa, mentre *deve* esprimere il proprio parere sugli atti normativi comunitari assegnati in sede primaria alle Commissioni permanenti³⁷⁹. Inoltre, la Giunta ha un potere sostitutivo nei confronti delle Commissioni permanenti che, entro termini stabiliti (15 giorni dalla ricezione da parte della Commissione competente), non si esprimano in sede primaria: in tal caso il parere da essa adottato può avere rilevanza esterna, in quanto la Giunta può chiederne al Presidente del Senato la trasmissione al Governo³⁸⁰. Per quanto riguarda, tuttavia, la legge comunitaria e la relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE essi vengono assegnati, per l'esame generale, in *sede referente* alla *I Commissione*, e per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle *Commissioni permanenti competenti*, mentre la Giunta, da parte sua, *può* far pervenire osservazioni e proposte alle Commissioni competenti per materia, cui siano assegnati gli schemi dei decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie (nei casi in cui ciò sia previsto)³⁸¹.

³⁷⁶ Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, cc.4-6.

³⁷⁷ Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, cc.7.

³⁷⁸ Art. 144, 1-4, Reg. Sen.

³⁷⁹ Artt. 23 e 144, c. 1 Reg. Sen.

³⁸⁰ Art. 144, 142 Reg. Sen.

³⁸¹ Art. 144, c. 3 Reg. Sen.

Schema legge comunitaria		
Articolato	Titolo I	Disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari, articolato in: <ul style="list-style-type: none"> • Delega al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie (Allegati A e B); criteri e principi direttivi generali della delega legislativa • Autorizzazione al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie con regolamento autorizzato (Allegato C) • Attuazione di direttive comunitarie in via regolamentare o amministrativa (allegato D)
	Titolo II	Disposizioni particolari di adempimento e criteri speciali di delega legislativa.
Allegati	Allegato A	Elenco delle direttive oggetto di delega legislativa (NB il Governo ha un anno di tempo dall'entrata in vigore della legge comunitaria).
	Allegato B	L'allegato B riporta le direttive per le quali, anche se rientrano nell'allegato A, si prevede l'adozione di decreti legislativi.
	Allegato C	Elenco specifico delle direttive da adottare con regolamento autorizzato
	Allegato D	Elenco delle direttive comunitarie in via regolamentare o amministrativa (regolamento ministeriale o atto amministrativo)

Elenco leggi comunitarie approvate dal Parlamento	
Anno di riferimento	Provvedimento legislativo
Legge Comunitaria 1990	Legge 29 dicembre 1990, n. 428
Legge Comunitaria 1991	Legge 19 febbraio 1992, 142
Mini-Comunitaria	Legge 19 dicembre 1992, n. 489
Legge Comunitaria 1993	Legge 22 febbraio 1994, n. 146
Legge Comunitaria 1994	Legge 6 febbraio 1995, n. 52
Legge Comunitaria 1995-1997	Legge 24 aprile 1998, n. 128
Legge Comunitaria 1998	Legge 5 febbraio 1999, n. 25
Legge Comunitaria 1999	Legge 21 dicembre 1999, n. 526
Legge Comunitaria 2000	Legge 29 dicembre 2000, n. 422
Legge Comunitaria 2001	Legge 1 Marzo 2002, n. 39

In Portogallo, in mancanza di una "legge comunitaria" *omnibus*, la trasposizione delle norme comunitarie del diritto interno è avvenuta secondo procedure *case-by-case*. Le modalità di trasposizione del diritto comunitario in diritto interno hanno per altro subito, anche in Portogallo, alcune modifiche. Possiamo in particolare modo distinguere tra il periodo antecedente la revisione costituzionale del 1997, ed il periodo ad essa posteriore.

Fino alla menzionata revisione, la Costituzione ometteva infatti regole esplicite relative alla determinazione delle forme e dei mezzi adeguati alla trasposizione del diritto comunitario. Si ricorreva pertanto implicitamente all'art. 8,3° CRP secondo cui le norme comunitarie del diritto derivato entravano direttamente nel sistema giuridico portoghese. Tuttavia, la mera pubblicazione di una direttiva nel *Diário da República* non è di per sé sufficiente a garantire l'applicabilità e l'applicazione di una direttiva. Si è pertanto reso necessario provvedere ad adeguata trasposizione. Diversi sono stati i criteri utilizzati in materia. Innanzitutto, va

ricordato come la ripartizione di competenze tra Governo e Parlamento nell'esecuzione del diritto comunitario debba essere vista nell'ambito del dettato costituzionale. Come menzionato in precedenza, infatti, la funzione legislativa non è un monopolio dell'*Assembleia da Republica*. Si può infatti distinguere tra *riserva assoluta* di competenza legislativa³⁸² e *riserva relativa* di competenza legislativa, salvo autorizzazione al Governo³⁸³. Quando si consideri un atto comunitario, sarà pertanto innanzitutto necessario determinare in quale delle categorie sopracitate esso rientri, per decidere se esso debba essere eseguito tramite provvedimento governativo o tramite atto parlamentare. Esclusi i casi di competenze proprie del Parlamento, quali sono dunque le possibilità del Parlamento di intervenire nella trasposizione del diritto comunitario in diritto interno? Ana Fraga distingue tra cinque casi: (a) il Parlamento provvede alla trasposizione del diritto comunitario, occupando lo spazio normativo del Governo; (b) il Parlamento delega il proprio potere normativo al Governo; (c) il Parlamento avoca a sé (*chama à apreciação*) i provvedimenti di attuazione del Governo; (d) il Parlamento revoca i provvedimenti di attuazione del Governo; (e) il Parlamento ricorre ai mezzi giudiziari³⁸⁴.

(a) *Il Parlamento provvede alla trasposizione del diritto comunitario, occupando lo spazio normativo del Governo*: dato che il Parlamento detiene un potere legislativo generale, può eseguire il diritto comunitario occupando lo spazio normativo del Governo. Sono tuttavia escluse qui le materie di competenza assoluta del Governo. Tuttavia, la natura stessa del processo di integrazione europea e del diritto comunitario ha fatto sì che il ruolo legislativo-tecnico del Governo sia stato potenziato, a discapito del ruolo del Parlamento, almeno per quanto concerne la trasposizione del diritto comunitario.

(b) *Il Parlamento delega il proprio potere normativo al Governo*: nell'ambito della propria competenza relativa³⁸⁵, il Parlamento può delegare il Governo a legiferare, mediante opportuna autorizzazione. Tuttavia tale possibilità - normalmente utilizzata per legiferare in aree che, per quanto di competenza del Parlamento necessitano di una regolamentazione dettagliata - non sono frequentemente utilizzate nell'esecuzione del diritto comunitario.

(c) *Il Parlamento avoca a sé (chama à apreciação) i provvedimenti di attuazione del Governo*: la Costituzione prevede³⁸⁶ la facoltà per il Parlamento di avocare a sé

³⁸² Art. 164° CRP.

³⁸³ Art. 165° CRP.

³⁸⁴ Cfr. Fraga A., 1999, *O controlo parlamentar dos actos do governo na execução do direito comunitário* (Paper per il Prof. Jacques Ziller, Dip. Diritto, IUE, Firenze).

³⁸⁵ Art. 165° CRP.

³⁸⁶ Artt. 162° al. c) e 169° CRP.

provvedimenti legislativi per Governo. Nella pratica, tuttavia, si tratta di casi rari³⁸⁷, per altro mai successi in materia di recepimento del diritto CE.

(d) *Il Parlamento revoca i provvedimenti di attuazione del Governo*: si tratta sostanzialmente dello stesso problema trattato al punto (c). Anche qui non si registrano casi in relazione recepimento del diritto CE.

(e) *Il Parlamento ricorre ai mezzi giudiziari*. Per quanto spetti al Parlamento vigilare sulla costituzionalità della legislazione, non vi è un controllo sistematico in materia sull'attività normativa del Governo, che avviene dunque attraverso i mezzi di controllo politico (interventi, voto, domande ed interpellanze al Governo, ecc.), anche se può accadere che la Commissione Affari costituzionali sia investita dell'esame di costituzionalità di atti legislativi emanati dal Governo. L'ultimo grado di analisi in materia spetta tuttavia al Tribunale costituzionale. Ad oggi, vi è stato un solo caso in cui dei parlamentari siano ricorsi al Tribunale Costituzionale allegando l'incostituzionalità di un decreto-legge governativo adottato per eseguire un regolamento comunitario (FEDER).³⁸⁸

Diversi sono stati poi i criteri utilizzati in materia dalla Presidenza del Consiglio³⁸⁹:

- (a) Delimitazione della materia disciplinata dall'atto da trasporre al fine di stabilirne la compatibilità costituzionale e se ricade nella riserva di legge. Si doveva infatti innanzitutto capire se la norma in questione potesse essere eseguita tramite regolamento amministrativo, oppure se rivestisse carattere legislativo.
- (b) In casi di direttive non rientranti nelle materie oggetto di riserva di legge, analisi della "densità politica" dell'atto (in caso di "alta densità" avrebbe infatti richiesto comunque una atto formalmente legislativo). In caso contrario si rendeva possibile agire in via amministrativa.
- (c) In caso in cui la direttiva dovesse essere trasposta con atto legislativo, fondamentale importanza rivestiva il rispetto delle regole costituzionali di competenza. Nonostante nella Costituzione nulla vietasse la possibilità di trasposizione mediante decreti legislativi regionali - e che alcuni autori abbiano difeso tale ipotesi - è un fatto che si sia sempre esclusivamente ricorsi a leggi e, soprattutto, a decreti leggi.
- (d) Necessità di rispettare le esigenze di armonizzazione normativa con il diritto nazionale pre-esistente.

Con la quarta revisione costituzionale (1997) si è creato un nuovo regime giuridico di trasposizione delle direttive comunitarie. L'art. 112°9 CRP afferma infatti che "la

³⁸⁷ Nella legislatura 1995-99, in presenza di un Governo di minoranza, sono stati 39 i decreti-legge che hanno subito questa sorte.

³⁸⁸ *Acórdão do Tribunal Constitucional n° 184/89, Diário da República I Série n° 57, de 9 de Março de 1989*

³⁸⁹ Cfr. Carlo Blanco de Moraes, *A forma jurídica do acto de transposição de directivas comunitárias*, in "Legislação", N. 21, Janeiro-Março 1998, INA, Lisboa, pp. 41-91.

trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordine interno assume la forma di legge o di decreto legge, conformemente al caso in esame". E' stata pertanto creata una riserva di legge (del Parlamento o del Governo) rispetto all'esercizio dell'attività di trasposizione affidando esclusivamente all'attività legislativa la trasposizione delle direttive nell'ordine interno. Tale cambiamento ha per altro riscosso il consenso costituzionale dei quattro maggiori partiti portoghesi, a conferma del sostanziale comune sentire in materia. Il nuovo sistema ambisce anche ad adattare il sistema normativo interno agli orientamenti della CGCE assicurando la necessaria "efficacia" alle direttive. La nuova soluzione rafforza inoltre il primato - quantomeno formale - dell'Assemblea nel processo di trasposizione delle direttive comunitarie, considerato che nessuno degli atti di trasposizione può in principio essere sottratto alle sfere di competenza dello stesso organo. Il processo di trasposizione viene razionalizzato in quanto ad esempio non è più possibile ai singoli Sottosegretari o Ministri provvedere "in proprio" alla trasposizione. Egualmente, viene inequivocabilmente chiusa la questione relativa ad un eventuale ruolo delle regioni nella trasposizione del diritto comunitario che viene esplicitamente negato.

Tuttavia, in mancanza di statistiche aggiornate sulla trasposizione è difficile valutare l'efficacia del nuovo sistema che rischia di sovraccaricare il processo legislativo interno.

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p>Art. 1 <i>Finalità</i></p>	<p>1. Con i procedimenti e le misure previste dalla presente legge, lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee che conseguono:</p> <p>a) all'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni (CECA) che, in conformità alle norme dei trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, vincolano la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione;</p> <p>b) all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei suddetti trattati.</p> <p>2. Con le modalità stabilite dalla presente legge, il Governo assicura l'informazione del Parlamento sullo svolgimento dei processi normativi comunitari.</p>			
<p>Art. 2, c. 1 Legge comunitaria trasmessa alle Camere</p>	<p>Art. 2, c. 1 Entro il 31/1 di ogni anno, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, sulla base degli atti emanati dalle istituzioni CE, verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario e sottopone al CdM, di concerto con il MAE e gli altri Ministri interessati, un disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle CE (legge comunitaria per l'anno di riferimento) (art. 2, l. 86/89)</p>	<p>Nuovo art. 2, c. 1, come modificato dall'art. 13, c. 1 1. Il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie trasmette alle Camere, contestualmente alla loro ricezione, gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee; verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione ai suddetti atti e ne trasmette tempestivamente le risultanze, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, alle Commissioni parlamentari competenti per la formulazione di ogni opportuna osservazione ed atto d'indirizzo</p>		

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p>Art. 2, c. 2 Presentazione del disegno di legge</p>	<p>Art. 2, c. 2 Il disegno di legge è presentato alle Camere il 1° marzo successivo.</p>	<p>Art. 2, c. 2 come modificato dall'art. 13, c. 2 2. Sulla base della verifica e delle osservazioni ed atti d'indirizzo di cui al comma 1, il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, un disegno di legge recante: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"; tale dicitura è completata dall'indicazione: "legge comunitaria" seguita dall'anno di riferimento</p>		
<p>Art. 2, c. 3 Contenuto della relazione introduttiva al disegno di legge</p>	<p>Art. 2, c. 3 Nella relazione introduttiva del disegno di legge si dà conto, in particolare, della giurisprudenza CGCE, per quanto riguarda le sentenze aventi riflessi, sotto il profilo giuridico istituzionale, sull'ordinamento interno e per quelle relative alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitarie da parte della Repubblica Italiana.</p>	<p>Art. 2, c. 3 come modificato dall'art. 13, c. 3 Si aggiunge alla fine del paragrafo: La relazione introduttiva da conto delle direttive non inserite nel disegno di legge comunitaria il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel corso dell'anno, e le ragioni del loro omesso inserimento.</p>	<p>Art. 2, c. 3 come sostituito dall'art. 10, c. 1 Nell'ambito della relazione al disegno di legge cui al c. 2: a) si riferisce sullo stato di conformità del diritto interno e sullo stato di eventuali procedure d'infrazione dando conto della giurisprudenza CGCE, relativa alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitarie da parte della Repubblica Italiana; b) si fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa; c) si dà conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento previsto per l'esercizio della delega legislativa.</p>	<p>Sostituito ex art. 7 c) Si dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa³⁹⁰</p>

³⁹⁰ Art. 9, L. 86/1989: "Competenze delle regioni e delle provincie autonome".

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p>Art. 3 <i>Contenuti della legge comunitaria</i></p>	<p>Art. 3 1. Il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario è assicurato, di norma, dalla legge comunitaria annuale mediante: a) disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi comunitari; b) disposizioni occorrenti a dare attuazione o assicurare l'applicazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni (CECA) emanate dalle CE che vincolano la Repubblica Italiana, anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa; c) autorizzazione al Governo di adottare in via regolamentare le direttive o raccomandazioni (CECA).</p>			
<p>Art. 4 <i>Attuazione in via regolamentare</i></p>	<p>Art. 4, cc. 1, 2, 4, 5 e 7 1. Nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, le direttive possono essere attuate mediante <i>regolamento</i>, se così dispone la L. comunitaria. 2. Il Governo presenta alla Camere, in allegato al disegno di legge comunitaria, un elenco delle direttive per l'attuazione delle quali chiede l'autorizzazione all'attuazione in via <i>regolamentare</i>. 4. Prima dell'emanazione del regolamento, le commissioni permanenti devono esprimersi nel termine di 40 gg, trascorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere. 5. Il regolamento di attuazione è adottato secondo le procedure ex L. 400/88 su proposta del PdC o del MPC, entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della L. comunitaria. 6. La legge comunitaria provvede in ogni caso a norma dell'articolo 3, lettera b), ove l'attuazione delle direttive comporti: (a) l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative; (b) la previsione di nuove spese o di minori entrate. 7. Restano salve le disposizioni di legge che consentono il recepimento in via amministrativa.</p>	<p>Con la legge comunitaria 1993 si introduce all'art. 4, c. 4 la seguente premessa: "Se la L. comunitaria lo dispone,"</p>		

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p><i>Art. 5 attuazioni modificative</i></p>	<p>Legge La Pergola 1. Fermo quanto previsto dall'articolo 20 della legge 16 aprile 1987, n. 183, la legge comunitaria può disporre che, all'attuazione di ciascuna modifica delle direttive da attuare mediante regolamento a norma dell'articolo 4, si provveda con la procedura di cui ai commi 4 e 5 del medesimo articolo. 2. Le disposizioni del comma 1 e dell'articolo 4 sono applicabili, ove occorra, anche per l'attuazione degli altri provvedimenti comunitari di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a).</p>			
<p><i>Art. decisioni delle C.E.</i></p>	<p>1. A seguito della notificazione di decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione delle Comunità europee, destinate alla Repubblica italiana, che rivestono particolare importanza per gli interessi nazionali o comportano rilevanti oneri di esecuzione, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, consultati il Ministro degli affari esteri e i Ministri interessati e d'intesa con essi, ne riferisce al Consiglio dei Ministri. 2. Il Consiglio dei Ministri, se non delibera l'eventuale impugnazione della decisione dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, emana le direttive opportune per la esecuzione della decisione a cura delle autorità competenti. 3. Se l'esecuzione della decisione investe le competenze di una regione o di una provincia autonoma, il presidente della regione o della provincia interessata interviene alla seduta del Consiglio dei Ministri, con voto consultivo, salvo quanto previsto dagli statuti speciali.</p>			

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p>7. <i>Relazione annuale al Parlamento</i></p>	<p>Il Governo presenta alle Camere una relazione <i>semestrale</i> sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario cui sono esposti i principi e le linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari e, in particolare, gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale. In tale occasione il Governo riferisce altresì al Parlamento sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno, sui propri orientamenti nonché, successivamente, sull'andamento dell'attuazione del programma medesimo.</p>	<p>Si aggiunge il <i>paragrafo 1-bis (art. 7, L. Comunitaria 95-97)</i>: Nell'ambito della relazione il Governo riferisce altresì dello stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione.</p>	<p><i>Così sostituito dal art. 10:</i> 1. Entro il 31 gennaio il MPC presenta al Parlamento una relazione sui seguenti temi: a) gli sviluppi del processo di integrazione europea, con particolare riferimento alle attività del Consiglio dell'Unione europea, alle questioni istituzionali, alle relazioni esterne dell'Unione europea, alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e agli orientamenti generali delle politiche dell'Unione b) la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario con l'esposizione dei principi e delle linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari e, in particolare, gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale; c) l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale e l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione. 2. Nella relazione sono chiaramente distinti i resoconti delle attività svolte e gli orientamenti che il Governo intende assumere.</p>	<p><i>Così sostituito dal art. 24</i> 1. Entro il 31 gennaio il Governo presenta al Parlamento una relazione sui seguenti temi:</p>

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L.Comunit. 1998	Modif. L.Comunit. '99
Art. 8 <i>Relazione d. Governo sull'attività Consiglio d'Europa e UEO</i>	Legge La Pergola 1. La relazione presentata dal Governo al Parlamento, ai sensi dell'art. 2, 2° c., L. 871/1965 è integrata con un'apposita parte dell'attività del Consiglio Europeo, del Consiglio e della Commissione delle CE inerente al mercato interno e della coesione economica e sociale ... 2. analoga relazione sarà presentata allo stesso tempo dal Governo al Parlamento circa l'attività del Consiglio d'Europa e dell'UEO...		Modificato ex art. 13	

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p>Art. 9 Competenze Regioni Province autonome</p>	<p>1. Le regioni a statuto speciale e le provincie autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. 2. Le regioni, anche a statuto ordinario, e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. 3. La legge comunitaria o altra legge dello Stato che dia attuazione a direttive in materia di competenza regionale indica quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali. Nelle materie di competenza esclusiva, le regioni a statuto speciale e le provincie autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti. 4. In mancanza degli atti normativi della Regione, previsti nei commi 1. 2 e 3, si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato ovvero dal regolamento di cui all'art. 4. 5. La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni, nelle materie cui hanno riguardo le direttive, attiene ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. 6. Fuori dei casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge nei modi indicati dal comma 3 o, sulla base della legge comunitaria, con il regolamento preveduto dall'articolo 4, la funzione di indirizzo e coordinamento di cui al comma 5 è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con i Ministri competenti.</p>	<p><i>Sostituito ex art. 13</i> 2. Le regioni, anche a statuto ordinario, e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie <i>Aggiunto ex art. 13</i> 2-bis. Le leggi regionali e provinciali di cui ai commi 1 e 2 recano nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata. Il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie</p>		

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p>Art. 10 <i>Sessione comunitaria della Conferenza Stato Regioni</i></p>	<p>Legge La Pergola</p> <p>1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, convoca almeno ogni sei mesi una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale.</p> <p>2. La Conferenza, in particolare, esprime parere:</p> <p>a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;</p> <p>b) sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1, comma 1;</p> <p>3. Il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie riferisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per gli aspetti di competenza di cui all'articolo 2 della legge 16 aprile 1987, n. 183.</p>	<p>Modifiche Legge Comunitaria 95/97</p> <p>Sostituito ex art.13</p> <p>1. Il Presidente del Consiglio dei ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Il Governo informa le Camere sui risultati emersi da tale sessione</p> <p><i>Aggiunto ex art. 13:</i></p> <p>2. b-bis) sullo schema del disegno di legge di cui all'articolo 2.</p>		

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 9S/97	Modifiche L.Comunit. 1998	Modif. L.Comunit. '99
<p><i>Art. 11</i> <i>Inadempime</i> <i>nti delle</i> <i>regioni e</i> <i>province</i> <i>autonome</i></p>	<p>Legge La Pergola 1. Se l'inadempienza ad uno degli obblighi previsti dall'articolo 1, comma 1, dipende da inattività amministrativa di una regione o di una provincia autonoma, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali ed Ministri competenti, avvia la procedura prevista dall'articolo 6, terzo comma, del D.P.R. 24.7.1977, n. 616.</p> <p>2. Il Consiglio dei Ministri, con la deliberazione prevista dall'articolo 6, terzo comma, del D.P.R. 24.7.1977, n. 616, successivamente alla scadenza del termine assegnato alla regione o alla provincia autonoma interessata per provvedere, dispone, con le modalità di cui all'art. 6, c. 3, della presente legge, l'intervento sostitutivo dello Stato; a tal fine può conferire, con le opportune direttive, i poteri necessari ad una commissione da nominarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, sentito il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.</p> <p>3. 1.a commissione di cui al comma 2 è composta: a) dal commissario del Governo, che la presiede; b) da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato o da un professore universitario di ruolo di materie giuridiche; c) da un terzo membro designato dalla regione o provincia autonoma interessata o, in mancanza di tale designazione entro trenta giorni dalla richiesta, dal presidente del tribunale avente sede nel capoluogo della regione o della provincia, il quale provvede con riferimento alle categorie di cui alla lettera b).</p> <p>4. Le funzioni di segreteria della commissione sono svolte da personale del commissariato di Governo.</p>			

LA LEGGE COMUNITARIA IN ITALIA E SUE MODIFICHE NEGLI ANNI

Articolo	Legge La Pergola	Modifiche Legge Comunitaria 95/97	Modifiche L. Comunit. 1998	Modif. L. Comunit. '99
<p><i>Art. 12:</i> <i>Inadempienze degli enti pubblici</i></p>	<p>I. Se l'inadempienza ad uno degli obblighi previsti dall'articolo 1, comma 1, dipende da inattività di un ente pubblico diverso dallo Stato, da una regione o da una provincia autonoma, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, di concerto con i Ministri competenti per materia ed acquisite le osservazioni dall'ente interessato, emana le direttive necessarie, assegnando all'ente medesimo un termine per provvedere. Perdurando l'inattività oltre il termine predetto il Presidente del Consiglio dei Ministri conferisce ad un commissario i poteri per provvedere in sostituzione degli organi dell'ente.</p>			
<p><i>Art. 13:</i> <i>Iniziative per la coesione europea ed il mercato interno</i></p>	<p>I. Il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie promuove, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e gli altri Ministri competenti, le iniziative volte alla coesione socio-economica europea anche mediante azioni concertate con la Comunità economica europea e gli altri Stati membri.</p> <p>2. Il Dipartimento costituito dall'art. 1 della L. 16.4.1987, n. 183, nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento delle politiche comunitarie relativamente al mercato interno, assicura, con i mezzi più opportuni, la più ampia diffusione delle notizie relative ai provvedimenti di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario che conferiscono diritti ai cittadini della Comunità, o ne agevolano l'esercizio, in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi.</p>			
<p><i>Art. 14</i> <i>Integraz. alla L. 11.12.1984, n. 839</i></p>	<p>All'art. 7, L. 839/84 è aggiunto il seguente comma: Sono analogamente annotati in calce al testo gli estremi degli atti normativi delle C.E. cui esso si riferisce</p>			
<p><i>Art. 15</i> <i>Disposizioni finali</i></p>	<p>1. Sono abrogati gli articoli 12 e 13 della legge 16 aprile 1987, n. 183, nonché ogni altra norma incompatibile con le disposizioni della presente legge.</p>			

L'ANALISI DELLA LEGGE COMUNITARIA E DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO DA PARTE DEL PARLAMENTO

	Governo	Camera	Senato
Trasmissione degli atti normativi alle Camere	<p>IL MPC trasmette alle Camere, contestualmente alla loro ricezione, gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'UE e delle CE. Verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo e ne trasmette tempestivamente le risultanze, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, alle Commissioni parlamentari competenti per la formulazione di ogni opportuna osservazione ed atto d'indirizzo³⁹¹.</p>		Non esiste una procedura specifica
Predisposizione e presentazione legge comunitaria	<p>Il MPC, entro il 31 gennaio di ogni anno, di concerto con il MAE e gli altri Ministri interessati, presenta al Parlamento un disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle CE" (legge comunitaria per l'anno di riferimento)³⁹². In esso:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) riferisce sullo stato di conformità del diritto interno e sullo stato di eventuali procedure d'infrazione dando conto della giurisprudenza CGCE, relativa alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitarie da parte della Repubblica Italiana; b) fornisce l'elenco delle direttive attuate / da attuare in via amministrativa; c) Si dà conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa^{393, 394}. 		

³⁹¹ Nuovo art. 2, c. 1, L. 86/89a, così come modificato dall'art. 13, c. 1 legge CE 1995/97.

³⁹² Art. 2, c. 2 L. 86/89, come modificato dall'art. 13, c. 2 legge CE 1995/97.

³⁹³ Art. 9, L. 86/1989: "Competenze delle regioni e delle provincie autonome".

³⁹⁴ Art. 2, c. 3 L. 86/89, come sostituito dall'art. 10, c. 1 legge CE 1998 e poi modificato dall'art. 7 legge CE 1999.

L'ANALISI DELLA LEGGE COMUNITARIA E DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO DA PARTE DEL PARLAMENTO			
	Governo	Camera	Senato
Presentazione della relazione annuale del Governo	<p>Entro il 31 gennaio il Governo³⁹⁵ presenta al Parlamento una relazione sui seguenti temi:</p> <p>a) gli sviluppi del processo di integrazione europea, con particolare riferimento alle attività del Consiglio dell'Unione europea, alle questioni istituzionali, alle relazioni esterne dell'Unione europea, alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e agli orientamenti generali delle politiche dell'Unione;</p> <p>b) la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario con l'esposizione dei principi e delle linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari e, in particolare, gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia e su singoli atti normativi che rivestono rilievo di politica generale;</p> <p>c) l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale e l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione.</p> <p>2. Nella relazione sono chiaramente distinti i resoconti delle attività svolte e gli orientamenti che il Governo intende assumere.³⁹⁶</p>		

³⁹⁵ L. art. 24 della legge CE 1999 sostituisce il termine "Governo" al precedente "Ministro per le Politiche Comunitarie".
³⁹⁶ Art 7 L. 86/89, come sostituito dal art. 10, L. Comunitaria 1998.

L'ANALISI DELLA LEGGE COMUNITARIA E DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO DA PARTE DEL PARLAMENTO

	Governo	Camera	Senato
Assegnazione in commissione		Il disegno di legge comunitaria e la relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE sono assegnati, per l'esame generale, in sede referente alla XIV commissione, e per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle commissioni permanenti competenti ³⁹⁷ .	Il disegno di legge comunitaria e la relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE sono assegnati, per l'esame generale, in sede referente alla I commissione, e per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle commissioni permanenti competenti.
Esame nelle commissioni permanenti		Nei 15 giorni successivi le Commissioni devono approvare una relazione sulla legge comunitaria ed un parere sulla relazione annuale, oltre a nominare un relatore che potrà partecipare ai lavori della XIV Commissione. Un proponente per ciascuna relazione di minoranza può anche partecipare. (Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, c.2)	La Giunta può far pervenire osservazioni e proposte alle Commissioni competenti per materia, cui siano assegnati gli schemi dei decreti relativi all'attuazione di norme comunitarie (nei casi in cui ciò si preveda) (art. 144, c.3 Reg. Sen.)
Esame in XIV Commissione / Giunta		Trascorsi i 15 giorni la XIV commissione può procedere all'esame del disegno di legge e della relazione. Entro 30 giorni successivi l'esame deve essere concluso e le due relazioni generali devono essere inviate all'Assemblea, con allegati i pareri delle altre commissioni. (Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, c.3)	Non esiste una procedura speciale per l'esame della legge comunitaria come alla Camera.
Esame in Assemblea		I presidenti delle suddette commissioni e della XIV dichiarano l'inammissibilità degli emendamenti ed articoli aggiuntivi (non possono essere ripresentati in Assemblea). Disegno di legge e relazione devono essere discussi congiuntamente dall'Assemblea. Possono essere presentate risoluzioni sulla relazione annuale (Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, cc.4-6)	

³⁹⁷ Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, c.1.

L'ANALISI DELLA LEGGE COMUNITARIA E DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL GOVERNO AL PARLAMENTO DA PARTE DEL PARLAMENTO			
	Governo	Camera	Senato
Votazioni		Dopo la votazione finale sul disegno di legge comunitaria, l'Assemblea delibera sulle risoluzioni eventualmente presentate (si vota prima su quella presentata dal Governo). (Reg. Camera art. 126-ter, come modificato nel luglio 1999, cc. 7)	

Annesso II.1 -Le Regioni

Abbiamo a lungo ritenuto di escludere le regioni in questo studio: il rapporto tra le regioni e l'Unione Europea potrebbe infatti far parte di una vasta ricerca a sé. Tuttavia, i recenti sviluppi in materia di rapporti Stato / Regioni avvenuti sia in Italia che in Portogallo, hanno suggerito di dedicare almeno qualche pagina a tale argomento. Si tratta, tuttavia, di un paragrafo aggiunto al solo fine di permettere al lettore una visione il più completa possibile, ma esclusivamente sotto il profilo empirico, delle relazioni tra Stati membri e Unione Europea.

Se immaginiamo il rapporto Stato / Regione come un *continuum* che va dagli Stati unitari (Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Francia), agli Stati federali (Belgio, Germania e Spagna) passando attraverso gli Stati più o meno decentralizzati, come il Regno Unito, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, l'Italia e l'Olanda³⁹⁸, i casi italiano e portoghese si trovano quasi agli antipodi del *continuum*: da una parte vi è un paese diviso in 20 Regioni, di cui cinque a Statuto Speciale (l'Italia), dall'altra uno Stato unitario in cui esistono solo due regioni: Açores e Madeira. In Portogallo, nonostante la regionalizzazione fosse prevista dalla Costituzione del 2 aprile 1976 agli articoli 255 - 262³⁹⁹, non è stata mai attuata ed un referendum in tal senso tenutosi l'8 novembre 1998⁴⁰⁰ è stato respinto dagli elettori, cosicché, assieme alla Grecia, il Portogallo è l'unico paese a non avere "uffici di rappresentanza" delle regioni a Bruxelles. Se il referendum fosse stato approvato, il Portogallo sarebbe stato diviso in otto regioni amministrative. Invece, continuano ad esistere solo due regioni autonome, appunto Açores e Madeira. La partecipazione all'elaborazione delle politiche e delle normative comunitarie può assumere due forme: partecipazione istituzionalizzata, ovvero *ad hoc*. Dei 15 Stati membri, solamente i *Länder* tedeschi sono formalmente coinvolti nella fase ascendente del *policy-making* europeo⁴⁰¹. La partecipazione istituzionalizzata è infatti prevista dall'articolo 50 della *Legge Fondamentale* della Repubblica Federale Tedesca. Inoltre, dal 1986, i *Länder* tedeschi partecipano in modo istituzionalizzato anche all'elaborazione degli atti giuridici comunitari a livello nazionale attraverso la *Bundesratsbeteiligungsverfahren*⁴⁰².

³⁹⁸ Leonardi R., Nannetti R., 1991, *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano, pp. 17-21.

³⁹⁹ *Constituição da República Portuguesa*, 4a ed. rivista, 1997, Coimbra Editor, Coimbra.

⁴⁰⁰ Il referendum è stato introdotto dall'ultima revisione costituzionale. Cfr. art. 256, *Constituição da República Portuguesa* 4a ed. rivista, 1997, Coimbra Editor, Coimbra.

⁴⁰¹ Bindi F., 1996, *The Eurogroups, the European Union and the EU Legislative Process*, NUPI-Report N. 201, March 1996, Oslo. Toller A., 1995, *Europa-politik im Bundestag*, Peter Lang, Frankfurt am Main.

⁴⁰² Art. 50, *Grundgesetz* (Legge Fondamentale), 23.5.1949: "Attraverso il *Bundesrat*, i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione del *Bund*." (Biscaretti di Ruffia P., 1990, *Costituzioni straniere contemporanee*, Vol. I, Giuffrè, Milano).

Tale procedura, utilizzata per la prima volta nel 1957 in occasione del Trattato di Roma, permette al Consiglio Federale (*Bundesrat*) di presentare il proprio punto di vista sui progetti di atti giuridici elaborati dalla Commissione.

Con l'atto del 1986⁴⁰³, il Governo Federale è giuridicamente vincolato a tenere in considerazione le opinioni del Consiglio delle Comunità qualora esse riguardino o materie di competenza esclusiva dei Lander, oppure materie di "interesse essenziale" per gli stessi. Al fine di controllare l'operato del Governo Federale, rappresentanti dei Lander possono essere delegati dal Governo Federale ad assistere alle sedute del Consiglio, ai suoi vari livelli.

Negli altri Stati membri, nei casi in cui l'ordinamento costituzionale renda necessaria una collaborazione stretta tra lo Stato e le sue componenti regionali, si hanno - per quanto riguarda la partecipazione alla fase formativa del diritto comunitario - soluzioni *ad hoc*: è il caso di Belgio, Spagna e Paesi Bassi. Ad esempio, in Belgio, sono stati creati a livello amministrativo dei gruppi di lavoro - quali il sottocomitato "problemi CEE" della Commissione economica interministeriale e il "Servizio P.11" del Ministero degli Affari Esteri. In Spagna esiste il "Gruppo di pianificazione regionale del Lavoro" la cui frequenza di riunione è generalmente settimanale. Un accordo è stato invece concluso tra il Governo centrale, le Province e le Municipalità olandesi alla fine del 1990.

In Italia, le relazioni tra Regioni e Governo non sono mai state brillanti e le questioni europee non fanno eccezione alla regola. Quando nel 1989 la legge "La Pergola" (Legge 86/89) introdusse la Sessione Speciale Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni (art. 10) molte furono le aspettative e pochi i risultati: per anni, la Conferenza non ha nemmeno avuto luogo con la periodicità prevista. Dal tempo della legge La Pergola, tuttavia, lo scenario è assai mutato e, soprattutto, è cambiata la sensibilità delle regioni rispetto a "Bruxelles". Non sorprende, dunque, che uno dei primi atti formali del re-istituito Ministro per le Politiche Comunitarie nel Governo D'Alema I sia stato proprio quello di convocare la Sessione Speciale Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni. Tra le novità introdotte dal Ministro per le Politiche Comunitarie durante il Governo D'Alema I assumono particolare rilevanza, in relazione alle regioni ed agli enti locali, le seguenti:

- E' stato aumentato il numero delle convocazioni della Sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, che nel passato veniva convocata solo in occasione della presentazione della legge comunitaria (una volta l'anno), al fine di coinvolgere le Regioni e gli enti locali nelle delicate fasi di predisposizione delle proposte politiche italiane su questioni comunitarie;
- È stata data la possibilità alle Regioni di aprire uffici di rappresentanza a Bruxelles, opportunità colta ormai da quasi tutte le regioni d'Italia⁴⁰⁴. Nel 2001, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino, Alto Adige e

Veneto dispongono di propri uffici nella capitale belga. Tra i compiti di tali uffici vi è “l'esigenza di presenza nella formazione delle scelte europee, nel senso che gli uffici regionali a Bruxelles devono riuscire a costruire una rete di relazioni politico-istituzionali capace di inserire i punti di vista e le necessità delle regioni nel processo di formazione delle scelte comunitarie... obiettivo estremamente delicato per il rilievo politico che assume... per questo appare indispensabile un'adeguata riflessione sull'argomento in modo da definire le strategie comuni di rapporto con i diversi interlocutori (la Commissione, il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni, ecc.), le metodologie di azione comune con la Rappresentanza Permanente del Governo italiano, le iniziative pubbliche da assumere in Italia ed in sede comunitaria”⁴⁰⁵.

- È stata data la possibilità per le Regioni di designare propri funzionari all'interno della Rappresentanza italiana presso l'Unione;
- È stata istituita una sessione annuale di confronto sul programma legislativo annuale presentato dalla Commissione europea tra le Amministrazioni dello Stato, gli enti territoriali e le parti sociali. Il primo incontro sperimentale, dal titolo “Legislazione europea e interessi nazionali”, si è svolto il 6 luglio 1999 presso il CNEL ed è stata l'occasione, la prima del suo genere in Italia, che ha permesso di far conoscere con ampio anticipo le nuove tendenze e le priorità legislative della Commissione europea e di identificare gli interessi italiani coinvolti. E' stato seguito da simili incontri negli anni successivi⁴⁰⁶.

Le ragioni che hanno portato a tali cambiamenti “[...] sono molteplici, tutte riconducibili a una matrice comune: la convinzione che sia necessario, per assicurare il successo delle azioni italiane a Bruxelles, agevolare e incoraggiare un ruolo più attivo e propositivo degli enti locali nella cruciale fase della predisposizione della posizione negoziale italiana... [considerando che] ... una maggiore responsabilizzazione degli enti locali sia auspicabile e che l'accesso alle informazioni rappresenti un'arma formidabile e uno strumento insostituibile per promuovere un efficace raccordo tra i diversi livelli istituzionali [...] consapevoli inoltre che l'isolamento di una regione o di un ente

⁴⁰⁴ Grazie alla legge 46 del 31.3.1994, nota come *Legge Comunitaria 1994*.

⁴⁰⁵ Comunicazione interna di un alto funzionario del Comitato delle Regioni ai responsabili regionali italiani (documento riservato).

⁴⁰⁶ *Legislazione europea e interessi nazionali. Valorizzazione del sistema paese. Seconda sessione di confronto tra le autonomie territoriali e le parti sociali sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2000*, iniziativa promossa dal Ministero per le Politiche Comunitarie, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, CNEL, Conferenza Presidenti Regioni e Province autonome, CNEL, Roma, 10 luglio 2000; *Legislazione europea e interessi nazionali. Valorizzazione del sistema paese. Terza sessione di confronto tra le autonomie territoriali e le parti sociali sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2001*, iniziativa promossa dal Ministero per le Politiche Comunitarie, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, CNEL, Conferenza Presidenti Regioni e Province autonome, CNEL, Roma, 6 marzo 2001; *La valorizzazione del Sistema - Italia nel processo di integrazione europea, IV sessione di confronto tra le autonomie territoriali e le parti sociali* CNEL, Roma, 21 gennaio 2002; *La valorizzazione del Sistema - Italia nel processo di integrazione europea*, CNEL, Roma, 22 luglio 2002. E' stata inoltre organizzata la *I Convention nazionale degli amministratori locali delle Politiche comunitarie* (Palermo, 8-9 ottobre 1999). Si è trattato del primo incontro in cui coloro che nelle amministrazioni locali a livello politico e amministrativo sono in qualche modo coinvolti nei rapporti con Bruxelles si sono potuti confrontare sugli strumenti per rafforzare il ruolo delle regioni e degli enti locali nella fase ascendente.

locale rispetto alle aree contigue impedisce di raggiungere quella massa critica che permette di essere visibili a Bruxelles.”⁴⁰⁷

Da parte loro, le Regioni italiane si sono orientate verso la richiesta di nuovi poteri allo Stato. Non a caso tra gli articoli proposti in sede di *III Bicamerale*, gli articoli 118, co. 2 e 118, u.c. erano proprio relativi alle regioni⁴⁰⁸. La cosiddetta riforma costituzionale “federalista” (per quanto il termine non appaia mai nel testo), introduce una serie di sostanziali novità: all’art. 123 Cost. si rovescia la piramide istituzionale stabilendo che la Repubblica é costituita nell’ordine da Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. Viene poi totalmente rivista la questione delle competenze legislative regionali, sancendo l’esistenza di un “doppio binario”, in quanto vi sarà una legislazione esclusiva dello Stato per le materie indicate all’art. 117 Cost. ed una concorrente tra Stato e Regioni per un’ampia serie di materie. Le Regioni avranno dunque l’esclusiva di legiferare in tutti i campi diversi da quelli indicati⁴⁰⁹. Tuttavia, per quanto riguarda le questioni europee, la distinzione tra i due livelli non appare chiara: infatti, all’art. 117 Cost., c. a) si stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di “politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione Europea”, mentre tra le materie di legislazione concorrente enucleate nella seconda parte dello stesso articolo si ritrovano quelle relative a “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”. Inoltre, si stabilisce che le Regioni “nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio in caso di inadempienza [...] Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.”⁴¹⁰

Si può pertanto evincere la riconferma del ruolo delle Regioni nella fase attuativa del diritto comunitario ed il loro coinvolgimento nella fase ascendente, attraverso le procedure create dallo Stato, oltre alla possibilità, per esempio, di intrattenere rapporti con la Commissione circa gli aiuti di Stato di tipo regionale o altre politiche e misura di competenza regionale. Apparirebbe invece esclusa la possibilità per le Regioni di partecipare con propri rappresentanti nei negoziati del Consiglio dell’Unione, ad immagine di quanto succede ad esempio nelle delegazioni tedesche o

⁴⁰⁷ Cfr. *Discorso del Ministro per le Politiche Comunitarie alla I Convention nazionale degli Amministratori locali per le Politiche comunitarie, Cantieri culturali della Zisa, Palermo, 8 ottobre 1999.*

⁴⁰⁸ *Art. 118, co. 2*: il Governo adotta le misure necessarie in caso di inadempimento delle regioni in riferimento agli atti dell’U.E. *Art. 118, u.c.*: il Consiglio dei ministri provvede, con decisione motivata, sulla richiesta delle Regioni di ricorrere presso gli organi giurisdizionali dell’U.E. qualora una competenza regionale sia reputata illegittimamente lesa da un atto dell’U.E.

⁴⁰⁹ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 9.3.2001.

⁴¹⁰ *Modifiche al Titolo V della Costituzione*, pubblicato integralmente ne *Il Sole 24 Ore*, 9.3.2001, pag. 23.

inglesi. Tuttavia, la formulazione abbastanza apre a potenziali ulteriori conflitti tra Stato e Regioni circa la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario.

La Costituzione portoghese attribuisce alle regioni autonome una larga somma di poteri e attribuzioni di natura politica, legislativa e amministrativa: le regioni autonome portoghesi sono infatti chiamate ad interferire in tutte le funzioni dello Stato con eccezione delle funzioni giurisdizionale e costituzionali⁴¹¹. Per quanto riguarda le questioni europee, la Costituzione portoghese non aveva previsto l'obbligatorietà di consultazione degli organi regionali nella definizione delle politiche relative alle Comunità o agli atti comunitari; ciò fu previsto, ma poi non inserito - per le materie di loro competenza - nella revisione costituzionale del 1992⁴¹². E' con la revisione costituzionale del 1997 che si inserisce uno specifico paragrafo x) all'art. 227 CRP che prevede che tra i poteri delle regioni autonome vi sia quello di "partecipare nel processo di costruzione europea, mediante la rappresentazione nelle rispettive istituzioni regionali e nelle delegazioni coinvolte nei processi decisionali comunitari quando siano in causa materie di loro interesse specifico". Ciò a complementare i paragrafi t) e u) che permettono alle regioni autonome di cooperare con altre entità regionali straniere⁴¹³ e di partecipare ai negoziati di trattati e accordi internazionali che riguardino materie di loro competenza.⁴¹⁴ Tuttavia, i poteri delle regioni attinenti a questioni internazionali non implicano la trasformazione delle regioni stesse in soggetti di diritto internazionale, in quanto tutto - nei negoziati internazionali - avviene all'interno della delegazione della missione diplomatica dello Stato portoghese⁴¹⁵.

Di conseguenza, Acores e Madeira rivestono oggi un ruolo significativo nell'elaborazione delle posizioni portoghesi in relazione alle politiche comunitarie: in particolare, esse partecipano alla Commissione Interministeriale per gli Affari Comunitari (CIAC) e, dal 1986/87, hanno anche un proprio rappresentante nella Rappresentanza Permanente a Bruxelles. Succede inoltre - per quanto ancora raramente - che i Presidenti dei governi regionali si rechino a Bruxelles per specifici negoziati (ad es. con la Commissione). Per quanto riguarda, infine, la fase di applicazione del diritto comunitario, laddove era previsto l'intervento legislativo, nonostante nella Costituzione nulla vietasse la possibilità di trasposizione mediante decreti legislativi regionali è un fatto che si sia sempre esclusivamente ricorsi a leggi e a decreti leggi (dello Stato). Con la quarta revisione costituzionale (1997) si è creato un nuovo regime giuridico di trasposizione delle direttive comunitarie. E' stata infatti creata una riserva di legge (del Parlamento o del Governo) rispetto

⁴¹¹ Per una discussione dei poteri delle Regioni Autonome portoghesi, cfr. Miranda J., 1996, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, 3a ed., Coimbra Editora, Coimbra; cfr. anche *Constituição da República Portuguesa*. 4a ed. revista, 1997, Coimbra Editor, Coimbra, art. 225°-234°.

⁴¹² Projectos N.os 3 e 5/VI.

⁴¹³ Art. 227°, u, CRP.

⁴¹⁴ Art. 227°, t, CRP.

⁴¹⁵ Miranda J., 1996, *Manual de direito constitucional*, Tomo III, 3a ed., Coimbra Editora, Coimbra, pp. 300-301.

all'esercizio dell'attività di trasposizione affidando esclusivamente all'attività legislativa la trasposizione delle direttive nell'ordine interno⁴¹⁶. Tale soluzione rafforza il primato - quantomeno formale - dell'Assemblea nel processo di trasposizione delle direttive comunitarie, mentre viene inequivocabilmente chiusa la questione relativa ad un eventuale ruolo delle regioni nella trasposizione del diritto comunitario che viene esplicitamente negato.

⁴¹⁶ L'art. 112°9 CRP afferma infatti che "la trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordine interno assume la forma di legge o di decreto legge, conformemente al caso in esame".

II.5 – Il livello europeo: Introduzione

Dopo aver analizzato come vengano formulate le posizioni nazionali, esamineremo in questa parte come l'Italia le difenda nelle istituzioni e nei processi decisionali dell'Unione. I processi decisionali UE, abbiamo visto, sono ben riassunti dal *policy cycle* descritto da McCormick¹: “The European Council sets the broad agenda; The European Commission fills in many of the details of that agenda and develops proposals for new laws and policies; The European Parliament and the Council of Ministers discuss and amend Commission proposals, the council making the final decisions on which laws to adopt and which policies to pursue; The Commission oversees implementation through the member States; The Court of Justice interprets and adjudicates.” Si tratta, abbiamo sottolineato, di una divisione valida dal punto di vista analitico, mentre nella realtà vi è una costante interazione tra i processi decisionali europei e quelli nazionali. Questa interconnessione è importante, secondo Bulmer e Lequesne, poichè:

- “National governments and other actors must devise ways of making effective inputs into the political process at the supranational level (projection),
- National governments and other actors must devise ways of incorporating EU business into their organization of business at the national level (reception);
- For all actors at the national level [...] the EU creates a changing opportunity structure;
- All these types of actors are also subjected to new constraints: policy commitments, legal obligations and so on;
- [the] question of logic: should the “logic” of political action in Bruxelles prevail or that of political action in the member states?
- The types of actors confronted with [the ...] interaction with the EU are national governments (ministers and officials), parapublic agencies, national parliaments, subnational parliaments, political parties, interest groups [...] national courts, [...] public opinion²”.

¹ McCormick J., 2001, *Policy Performance in the European Union*, in Zeff E., Pirro E.B. (eds.), 2001, *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination and Compromise*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp. 7-26. V. anche McCormick J., 1996, *The European Union. Politics and Policies*, Westview Press, Oxford, pp. 203-215.

² Bulmer S., Lequesne C., 2001, *New Perspectives on EU - Member State Relationship*, paper for the ECSA Conference, May 31-June 2001, Madison, Wisconsin, pp. 3-4.

Compito delle pagine che seguiranno sarà dunque studiare come gli Stati membri agiscano all'interno delle istituzioni europee, sia in quelle deputate alla rappresentanza degli interessi nazionali (il Consiglio ed il Consiglio Europeo), che nella Commissione e nel Parlamento Europeo. Prenderemo avvio dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, la principale istanza decisionale dell'Unione, per poi passare all'organo politico per eccellenza dell'Unione - il Consiglio Europeo. L'analisi porterà quindi sulla Commissione Europea per capire quali siano, al di là della lettera dei Trattati, gli spazi di manovra degli Stati membri. Infine, passeremo al Parlamento Europeo, l'unica istituzione direttamente eletta dai cittadini europei.

II.6 - Il Consiglio dei Ministri dell'Unione

“Formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro”³, il Consiglio è la principale istanza decisionale della Comunità Europea⁴. Sulla base dei progetti che gli sono presentati dalla Commissione, il Consiglio adotta la legislazione comunitaria sotto forma di regolamenti e direttive, sia insieme al Parlamento Europeo⁵, sia da solo, previa consultazione del Parlamento Europeo⁶. Nell'ambito della PESC e degli AIG, il Consiglio non agisce in quanto istituzione comunitaria, ma secondo specifiche regole di tipo intergovernativo⁷.

Inizialmente, il Consiglio si riuniva di rado - di massima una volta al mese - ed era costituito dai soli Ministri degli Esteri, ai quali si associavano talvolta i Ministri degli affari economici. Molto rapidamente, si è però reso necessario riunire i Ministri che si occupavano a livello nazionale delle nuove politiche comunitarie: sono così nati i Consigli “Agricoltura” e “Problemi Economici e Finanziari”, meglio conosciuto con l'acronimo “ECOFIN”. Negli anni '90 le formazioni erano 22, ridotte a 16 nel giugno 2000 e infine a 9 nel giugno 2002. Tuttavia, malgrado questa diversificazione, il Consiglio rimane giuridicamente unico⁸.

³ Art. 206 TCE.

⁴ Il Consiglio stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze esecutive conferite alla Commissione o riservate allo stesso Consiglio. Il Consiglio è uno dei due rami (l'altro è il Parlamento Europeo) dell'autorità preposta ad adottare il bilancio comunitario. Il Consiglio conclude gli accordi internazionali della Comunità (che vengono negoziati dalla Commissione e necessitano dell'intervento del Parlamento). Nomina i membri della Corte dei Conti, dei ECOSOC e del COREG. Il Consiglio provvede al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (Art. 145 TCE) e, fatte salve le competenze della Banca Centrale Europea, adotta le decisioni politiche in ambito monetario. La decisione di ammettere uno Stato membro all'UEM viene adottata dal Consiglio riunito a livello di Capi di Stato o di Governo.

⁵ In base alla procedura dell'art. 251 TCE.

⁶ Il Consiglio adotta anche decisioni individuali, raccomandazioni non vincolanti (Art. 249 TCE) ed emette risoluzioni.

⁷ Adotta anche decisioni-quadro in materia di riavvicinamento delle legislazioni negli ambiti della Giustizia e degli Affari Interni.

⁸ Nel senso che qualunque sia la formazione del Consiglio che adotta una decisione, si tratta sempre di una decisione “del Consiglio”, senza menzionare la formazione.

I Ministri degli Esteri hanno mantenuto una certa responsabilità “orizzontale” e di coordinamento nella gestione degli affari dell’Unione⁹. Il Consiglio “Affari Generali” si riunisce infatti tutti i mesi; negli anni, è stato chiamato a svolgere un duplice ruolo: da una parte un ruolo diretto nel settore delle relazioni esterne, ruolo naturale dei Ministri degli Esteri, incentrato sulla politica commerciale ed esteso, dopo il TUE, a tutti gli aspetti della politica estera; dall’altra parte un ruolo di coordinamento e istituzionale (“orizzontale”) per quanto riguarda l’insieme delle politiche della Comunità / Unione. Tuttavia, in tempi recenti i Ministri degli Esteri appaiono incontrare difficoltà nell’esercitare questa funzione¹⁰.

Tra i Consigli “settoriali” assumono particolare rilevanza il Consiglio “Agricoltura”¹¹ ed ECOFIN¹². Prova di questa nuova rilevanza, il fatto che nella CIG incaricata di redarre il TUE, i Ministri dell’Economia e delle Finanze si videro ineditamente assegnare il ruolo di negoziatori nella parte di Conferenza dedicata all’Unione Economica e Monetaria, al lato dei Ministri degli Esteri cui fu invece assegnato il compito di negoziare la parte della CIG dedicata all’Unione Politica. Con l’UEM, i Ministri dell’Economia e delle Finanze partecipano al Consiglio Europeo quando si discute di tale materia¹³.

Mentre i tre Consigli sopra trattati si riuniscono mensilmente, gli altri si incontrano con una frequenza che varia dalle quattro volte all’anno agli incontri saltuari. Agli incontri formali vanno poi aggiunte le riunioni di tipo informale, quale le riunioni di tipo “Gymnich”, che avvengono tra i Ministri degli Affari Esteri. Le riunioni informali sono incontri organizzati nello Stato che detiene la Presidenza, convocate per poter discutere liberamente di questioni di interesse comune. I Ministri giungono ai Consigli informali soli o accompagnati da un numero limitatissimo di collaboratori¹⁴ ed il Consiglio in linea di massima non è provvisto di

⁹ Tale competenza di coordinamento dei lavori delle composizioni settoriali del Consiglio è comprovato dalla procedura “Villa Marlia”, adottata nel 1975 e poi rapidamente abbandonata, che si sostanziava nell’invio di una nota di sintesi all’attenzione del Consiglio Affari Esteri in cui si faceva il punto del lavoro dei vari Consigli. Lo dimostra parimenti il fatto che il Consiglio “Affari Esteri” abbia cambiato denominazione in Consiglio “Affari Generali” (CAG) e che la sua vocazione orizzontale sia stata riconosciuta dai Capi di Stato e di Governo nelle *Conclusioni* del Vertice di Parigi del 1974, quindi nella *Dichiarazione Solenne sull’Unione Europea* di Stoccarda (1983) (Cfr. *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un’Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, pp. 17-18).

¹⁰ *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un’Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, p. 19.

¹¹ Il Consiglio Agricoltura ha cominciato a riunirsi a partire dal 1960, con la decisione di mettere in piedi la Politica Agricola Comune (PAC). Si riunisce con frequenza mensile ed è dotato di una sotto-struttura tecnica e diplomatica che ne prepara i lavori detta *Comitato Speciale per l’Agricoltura* (CSA), con cadenza settimanale, ad eccezione di quando si riunisce il Consiglio stesso Cfr. Culley P. in Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, London, pp. 191-210.

¹² Il Consiglio ECOFIN iniziò a riunirsi alla fine degli anni ‘50 ma, a differenza del Consiglio Agricoltura, le sue riunioni assunsero un ritmo regolare solo a partire dal 1974, dopo la sua formalizzazione in seguito alla decisione di procedere verso un’Unione Economica e Monetaria.

¹³ Sempre in relazione all’UEM, il Consiglio Europeo di Lussemburgo ha creato un organo informale importante - denominato *EURO11* (oggi *EURO12*) - che raggruppa i Ministri dell’Economia e delle Finanze degli Stati partecipanti alla Moneta Unica.

¹⁴ Tuttavia, il successo di tali incontri ne ha moltiplicato la frequenza, è aumentato il numero dei partecipanti cosicché nel 1988 il CAG ha ritenuto opportuno adottare delle regole per salvaguardarne il carattere informale e ristretto Cfr. *Il funzionamento del*

ordine del giorno, né si adottano decisioni o conclusioni¹⁵. Le strategie negoziali cambiano conseguentemente che si tratti di Consiglio formale o informale.

I lavori del Consiglio vengono preparati dal *COREPER*, il *Comitato dei Rappresentanti Permanenti* degli Stati membri presso l'Unione Europea, composto dai Rappresentanti Permanenti - ovvero gli Ambasciatori degli Stati membri accreditati presso la Commissione - o i loro Vice. Creato nel 1958 sulla base dell'art. 151 CEE¹⁶, il *COREPER* non è un organo collegiale, in quanto i suoi membri rappresentano gli interessi dei rispettivi Stati¹⁷. Essi si incontrano tanto in modo formale che informale: proprio questi ultimi contatti appaiono di fondamentale importanza¹⁸. Il *COREPER* è l'unico organo del Consiglio che abbia carattere permanente, è basato Bruxelles e si riunisce settimanalmente. E' inoltre il solo organo del Consiglio cui il Trattato abbia espressamente conferito poteri orizzontali¹⁹.

Dal 1962, il *COREPER* è suddiviso in *COREPER I* e *COREPER II*. Il *COREPER II* o "COREPER politico" - composto dai Rappresentanti Permanenti - è il più importante. A questi spetta infatti il compito di preparare le riunioni dei Consigli CAG, ECOFIN, AIG, Bilancio. Il *COREPER I*, formato dai Vice Rappresentanti Permanenti, segue invece gli altri Consigli, mentre per il Consiglio Agricoltura vi è lo *Speciale Comitato sull'Agricoltura (SCA)*.

Il lavoro del *COREPER* è sostenuto dai cosiddetti *Gruppo Antici* e *Gruppo Mertens*. Il *Gruppo Antici*, creato nel 1975, è formato dagli assistenti personali dei Rappresentanti Permanenti e da un rappresentante della Commissione. Il Gruppo è responsabile per l'organizzazione del *COREPER II*, in particolare per quanto riguarda la definizione dell'Agenda dello stesso e su cosa vada incluso nella voce *AoB* ("Any other Business"). Il Gruppo Antici è dunque un'importante e utile strumento per la Presidenza. Il Gruppo Mertens, creato nel 1993, ha le stesse funzioni con riguardo al *COREPER I*²⁰.

Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, p. 63.

¹⁵ Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid, p.100-102.

¹⁶ "Un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che questo gli affida" (art.151,4 TCE).

¹⁷ Andersen C., 1992, *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, Kogan-Page, London, p.67.

¹⁸ Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid.

¹⁹ Art. 207 TCE.

²⁰ *Council Guide. Presidency Handbook*, Segretariato Generale del Consiglio, Bruxelles, p. 20 e Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, London, pp. 292-294.

Le riunioni del COREPER non conducono all'espressione di un voto. Una volta sciolti definitivamente i nodi di una questione e giunti ad un accordo soddisfacente per tutti gli Stati membri - o qualora non sia più possibile avanzare oltre dal punto di vista tecnico - la questione viene inviata al Consiglio. Le questioni sulle quali si sia raggiunto l'accordo, vengono poste all'ordine del giorno (OdG) del Consiglio come *Punti A*, che il Consiglio adotta senza dibattito - a meno di una specifica richiesta in tal senso - all'inizio della sessione. I punti sui quali non si sia raggiunto l'accordo - ed in generale tutte le questioni di un certo rilievo - sono invece poste all'OdG sotto la voce *Punti B*, argomenti sui quali il Consiglio ingaggerà la discussione. La facoltà di assegnare una questione ai punti A o ai punti B (o di decidere di sottoporla nuovamente all'attenzione del COREPER stesso, o addirittura del gruppo di lavoro rilevante) mostra l'ampio potere discrezionale ritenuto dai Rappresentanti Permanenti e dai loro Vice.

Tutto ciò detto, negli ultimi anni si deve registrare un indebolimento del ruolo di coordinamento del COREPER. Da un lato, esso non è più in grado di fare tutto, dall'altro si è via via resa necessaria la creazione di comitati speciali ad alto livello cui sono stati attribuiti poteri sempre maggiori. I membri di questi comitati, altamente qualificati, tendono a rivolgersi al "proprio" Ministro, con il quale lavorano quotidianamente a livello nazionale. Molti di questi comitati sono di antica creazione²¹, altri sono stati creati dai Trattati²², altri sono invece creati ad hoc (o su base permanente) per necessità specifiche²³. Benché questi comitati siano efficienti, si è creato spesso uno "spirito di corpo", sicché tendono a considerare il COREPER come il comitato preparatorio dei soli CAG - ad esempio al COREPER non vengono sottoposti i progetti del CSA destinati al Consiglio Agricoltura, e solo raramente arrivano quelli del *Comitato Economico e Finanziario* destinati ad ECOFIN²⁴. Il rischio è dunque quello di una diminuzione della coerenza globale delle politiche dell'Unione ed in particolare della gestione dei fascicoli pluridisciplinari²⁵.

Le discussioni del COREPER sono a loro volta preparate da *gruppi di lavoro*. Tali gruppi di lavoro tecnici sono formati da rappresentanti delle P.A. inviati dagli Stati membri - generalmente accompagnati dal rappresentante della REPER che segue la materia in oggetto -

²¹ Ad es. il *Comitato 113* per la politica commerciale o il menzionato CSA per l'agricoltura.

²² Ad es. il *Comitato economico e finanziario*, il *Comitato Politico* per la PESC (formato dai Direttori Politici dei Ministeri Affari Esteri), l'ex *K4* (ora *Comitato per l'occupazione*).

²³ Ad es. i direttori generali per i problemi veterinari, trasporti, istruzione, regime fiscale, ecc.

²⁴ Le deliberazioni del COPOL (Comitato Politico) sono altrettanto sottratte alla competenza del COREPER in quanto avvengono in parallelo con il CAG ed anche le questioni esaminate dal Comitato 113 spesso vengono "dimenticate".

²⁵ *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, pp. 56-60.

e dai funzionari competenti della Commissione. Non esiste un'unica lista formale dei gruppi di lavoro e comitati del Consiglio, anche perché tali gruppi possono avere tanto natura permanente che *ad hoc*²⁶. I gruppi di lavoro preparano dei rapporti nei quali vengono indicati i punti sui quali è stato raggiunto l'accordo e quelli dove è invece necessaria la discussione in seno al COREPER²⁷. In tali gruppi, sono le argomentazioni tecniche ad assumere la massima importanza. Come ai livelli superiori risultano anche qui fondamentali i contatti informali, la flessibilità al momento della negoziazione, la capacità di esprimersi in lingue diverse²⁸.

La convocazione del Consiglio avviene generalmente ad opera del Presidente; tuttavia anche gli altri Stati o la Commissione possono prendere l'iniziativa²⁹. Il Presidente è il rappresentante dello Stato membro che detiene la *Presidenza*, esercitata per turni³⁰ di sei mesi³¹ da ciascuno degli Stati membri. La Presidenza è una funzione al servizio dell'Unione. Essa è pertanto neutrale e non deve essere impiegata per perseguire obiettivi nazionali³². Prettamente formale e quasi onorifica all'inizio, ha assunto a partire dagli anni '70 un ruolo sempre più sostanziale e "istituzionale". Con il TUE e la definizione di nuovi settori di attività per l'Unione (PESC e AIG), gli Stati membri hanno deciso di affidare alla Presidenza una serie di compiti che, nel sistema comunitario, avrebbero dovuto essere affidati alla Commissione. Accanto ai compiti tradizionali di rappresentanza della Comunità all'estero (incluse eventuali dichiarazioni ufficiali e negoziati), di determinazione - di concerto con la Commissione - del programma di lavoro e delle priorità d'azione per il Semestre e dell'agenda delle riunioni³³, alla Presidenza è stato anche affidato il compito di rendere operative le *azioni comuni* e di esprimere la posizione dell'Unione nelle organizzazioni e conferenze internazionali. Il Trattato di Amsterdam ha ulteriormente potenziato questo ruolo, permettendo al Consiglio di incaricare la Presidenza di negoziare un accordo internazionale

²⁶ Oggi circa 250 (cfr. http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=426&lang=it&mode=g). Gonzales Sanchez elencava 259 comitati per il 1991 e 384 per il 1992 (Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid, pp.171-197), secondo il Segretariato Generale del Consiglio sono attualmente circa 250 Cfr. *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, p. 54.

²⁷ Andersen C., 1992, *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, Kogan-Page, London, p.67.

²⁸ È per questo che, ad esempio, sarebbe preferibile che i membri del gruppo risiedessero a Bruxelles, o almeno che vi passassero una certa parte del loro tempo. Cfr. Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid, pp. 37-75.

²⁹ Art. 204 TCE.

³⁰ L'ordine di rotazione che seguiva l'ordine alfabetico dei nomi dei dodici Paesi espressi in lingua originale (Fontaine e Malosse., 1991, *Les institutions europeennes*, Retz, Paris p.44) ed è adesso decisa dal Consiglio all'unanimità (Art. 203 TCE).

³¹ Da qui la dizione *Semestre di Presidenza*.

³² *Council Guide. Presidency Handbook*, Segretariato Generale del Consiglio, Bruxelles, pp. 3-8.

³³ Andersen C., 1992, *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, Kogan-Page, London, p.66.

per l'Unione e affidandole nel settore AIG gli stessi compiti che ha nel settore PESC³⁴. La Presidenza è così il "motore politico" del Consiglio. Il fatto di elaborare il programma e gli OdG indicativi delle composizioni del Consiglio le permette di stabilire l'ordine delle priorità nella scelta e nella trattazione dei fascicoli. La Presidenza si esercita infatti a tutti i livelli, dal Consiglio Europeo ai gruppi di lavoro³⁵. La Presidenza inoltre suggerisce compromessi, avvalendosi ad esempio di contatti bilaterali con le delegazioni al di fuori delle riunioni, nonché con i rappresentanti della Commissione e del Parlamento Europeo. Torneremo su questo punto quando tratteremo delle tecniche negoziali. Il Segretariato Generale assiste lo Stato membro nello svolgimento della Presidenza. Con l'aumentare del numero degli Stati membri e delle questioni coinvolte, il ruolo del Segretariato è andato progressivamente aumentando, toccando fasi di massima attività qualora la Presidenza sia detenuta da paesi "piccoli". Al tempo stesso questo ha sollevato la questione del mantenimento della Presidenza dopo l'allargamento a 25 Stati membri.

Nell'adozione delle proprie deliberazioni, il Consiglio può ricorrere a tre procedure di voto: unanimità, maggioranza qualificata, maggioranza semplice. L'*unanimità* ha costituito la regola durante le prime due fasi del periodo transitorio (dal 1958 alla fine del 1965). Quando, con l'approssimarsi del 1 gennaio 1966, il passaggio alla terza fase stava per rendere possibile un aumento considerevole delle decisioni prese a maggioranza qualificata, il rifiuto della Francia di attenersi a tale regola provocò una grave crisi, nota come *crise de la chaise vide*, allorché tutti i funzionari e rappresentanti politici francesi furono ritirati dal Consiglio. La soluzione³⁶, finalmente trovata nella riunione ministeriale del 28-30 gennaio 1966, introduceva la nozione di *interessi vitali* per un paese membro. In presenza di una tale eventualità, si stabiliva che lo Stato in questione potesse richiedere il ricorso al voto all'unanimità invece che alla maggioranza qualificata³⁷. Il principio degli interessi vitali è stato poi riaffermato al momento dei diversi ampliamenti della Comunità, nonché dalla *Dichiarazione Solenne di Stoccarda* (19 giugno 1983). Di fatto, l'unanimità ha continuato a costituire la regola sino al 1987³⁸, quanto è entrato in vigore l'Atto Unico. In seguito alle modifiche introdotte dall'Atto Unico - e fatto salvo per i casi in cui si voglia legiferare in

³⁴ Artt. 18, 21, 22, 24, 36, 38 TCE.

³⁵ Durante ciascun semestre si hanno circa 45 sessioni del Consiglio, 60 riunioni del Coreper e 1.400 riunioni dei comitati e dei gruppi di lavoro. (Cfr. *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999, p. 73).

³⁶ Si tratta del cosiddetto *Compromesso di Lussemburgo*.

³⁷ Gerbet P., 1983, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, pp. 315-331.

³⁸ Oggi si usa essenzialmente per i settori della politica estera, della difesa, della cooperazione giudiziaria e di polizia e della fiscalità.

merito a settori non inclusi nei trattati, o si voglia modificare e/o estendere quelli già esistenti - è dunque oggi la maggioranza qualificata a costituire la regola³⁹. La *maggioranza qualificata* (MQ)⁴⁰ si ritiene raggiunta qualora si ottengano 62 voti su 87, qualora essa sia adottata su una proposta della Commissione, mentre negli altri casi è necessario inoltre che almeno 10 Stati siano favorevoli⁴¹. Con il cosiddetto *Compromesso di Ioannina* (1994) si è stabilito che - qualora un numero di membri rappresentanti in totale tra i 23 ed i 25 voti indichino l'intenzione di opporsi alla decisione in oggetto, il Consiglio farà tutto quanto sia nelle sue possibilità, entro un limite di tempo ragionevole e senza pregiudizio dei limiti temporali obbligatori previsti nei Trattati e dal diritto derivato, a trovare una soluzione che possa essere adottata con almeno 65 voti⁴².

I voti sono così attribuiti:

10 voti: Francia, Germania, Italia, Regno Unito;

8 voti: Spagna;

5 voti: Belgio, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo;

3 voti: Danimarca, Finlandia e Irlanda;

4 voti: Svezia, Austria

2 voti: Lussemburgo.

A partire dal 01/11/2004 la distribuzione dei voti per Stato membro passa ad essere la seguente:

Germania, Francia, Italia, Regno Unito	29
Spagna, Polonia	27
Paesi Bassi	13

³⁹ Con la ratifica del Trattato di Nizza si hanno ancora circa 40 policy-areas in cui le decisioni richiedono ancora l'unanimità, dalle 75 rimanenti dopo Amsterdam. Restano così all'unanimità le disposizioni di carattere costituzionale ed istituzionale oppure le norme relative a materie, come la fiscalità o la sicurezza sociale, di grande sensibilità politica. Tra i casi di passaggio alla maggioranza qualificata vi sono: - la tutela dei diritti fondamentali (art. 7 TCE) con l'introduzione di un primo paragrafo che consente, con una maggioranza dei quattro quinti, di attivare un meccanismo di allerta precoce, che rispetta, come chiesto da parte italiana ed austriaca, i principi fondamentali del contraddittorio e del riesame; - la nomina dei rappresentanti speciali per la politica estera e la conclusione di alcuni accordi dell'Unione con i Paesi terzi (art. 23 e 24 TCE); - la lotta alle discriminazioni (art. 13 TCE); la cooperazione giudiziaria in materia civile, con l'eccezione del diritto di famiglia (art. 65 TCE); - la solidarietà comunitaria in caso di catastrofi (art. 100 TCE); - la rappresentanza esterna dell'Unione Economica e Monetaria (art. 111.4 TCE); - le modalità di introduzione dell'Euro nei nuovi Paesi aderenti (art. 123 TCE); - il commercio internazionale dei servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale (art. 133 TCE), con l'eccezione dei servizi culturali ed audiovisivi, dei servizi legati all'istruzione e dei servizi sociali e sanitari; - la politica industriale (art. 151 TCE); - lo Statuto dei partiti politici europei (art. 191 TCE), lo Statuto dei Parlamentari Europei (art. 190 TCE), con l'eccezione della parte relativa al trattamento fiscale; la nomina del Presidente della Commissione, del Segretario Generale e del suo Vice (art. 207 TCE e art. 214 TCE). Per altre disposizioni di grande sensibilità viene previsto il passaggio a maggioranza qualificata, differito ad una data successiva predeterminata oppure sulla base di una delibera successiva del Consiglio. E' il caso dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione; della protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro e delle condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi legalmente residenti; delle regole di funzionamento dei fondi strutturali e del fondo di coesione.

⁴⁰ Si usa per i settori collegati al mercato interno e in quelli economico e commerciale.

⁴¹ Art. 205 TCE.

⁴² *Council Decision of 29 March 1994 concerning the taking of decisions by qualified majority by the Council* (in OJ No C 105, 13.4.1994, P. 1) as amended by the *Council Decision of 1 January 1995* (in OJ No C1, 1.1.1995, p.1).

Belgio, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Portogallo	12
Austria, Svezia	10
Danimarca, Irlanda, Lituania, Repubblica Slovacca, Finlandia	7
Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Slovenia	4
Malta	3
TOTALE	321

La maggioranza qualificata sarà raggiunta se saranno soddisfatte le due seguenti condizioni:

- La maggioranza degli Stati membri approva (in alcuni casi una maggioranza di due terzi);
- Vengono espressi come minimo 232 voti a favore della proposta, cioè il 72,3 % del totale (approssimativamente la stessa percentuale prevista dal sistema precedente).

Inoltre, ogni Stato membro potrà chiedere la conferma che i voti a favore rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Se così non dovesse essere, la decisione non verrà adottata⁴³.

Si ricorre infine alla *maggioranza semplice* solo per questioni procedurali.

II.6.1 - Gli attori nazionali

La prima questione di cui è qui opportuno parlare è la *titolarità* dei Ministri italiani e portoghesi nelle diverse formazioni del Consiglio. Al Consiglio Affari Generali (CAG), le delegazioni italiana e portoghesi sono eguali: il Ministro degli Esteri, accompagnato dal proprio (Sotto)Segretario con delega agli affari europei. Nella delegazione italiana non è invece, sorprendentemente, compreso il Ministro per le Politiche Comunitarie che è invece titolare nel Consiglio Mercato Interno (delega affidata in Portogallo al Segretario di Stato agli Affari Europei).

Per quanto riguarda i Consigli settoriali, la titolarità (e la frequenza media di riunione) è riassunta nella tavola che alla pagina che segue. La tavola mostra come vi sia una sostanziale omogeneità nel tipo di Ministeri che si occupano delle diverse politiche comunitarie in Italia e Portogallo. Tuttavia, mentre in Italia la titolarità viene formalmente mantenuta dal Ministro, che poi però spesso delega uno dei suoi Sottosegretari a partecipare alle riunioni; in Portogallo al contrario la titolarità è invece formalmente assegnata ai Sottosegretari⁴⁴.

⁴³ http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=426&lang=it&mode=g.

⁴⁴ I Trattati prevedono solo che il Consiglio sia "formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro" (Art. 206 TCE).

TITOLARITÀ E FREQUENZA DI RIUNIONE DELLE FORMAZIONI SETTORIALI DEL CONSIGLIO ⁴⁵			
CONSIGLIO	Frequenza	CHI PARTECIPA AL CONSIGLIO	
		ITALIA	PORTOGALLO
CAG	1 al mese	Ministro Affari Esteri & Sottosegretario Affari Esteri con delega per gli Affari Europei	Ministro Affari Esteri & Segretario di Stato per gli Affari Europei
ECOFIN	1 al mese	Ministro Finanze & Ministro Tesoro	Ministro Finanze & Ministro Tesoro
Agricoltura	1 al mese	Ministro Agricoltura	Ministro Agricoltura & Segretario di Stato per l'Agricoltura
Giustizia e Affari Interni	4 / 6 per anno	Ministro Interno & Sottosegretario Giustizia	Ministro Interno & Ministro Giustizia
Lavoro e Affari Sociali	5 per anno	Ministro Lavoro	Ministro Lavoro & Segretario di Stato Affari Sociali
Ambiente	4/5 per anno	Ministro Ambiente	Ministro Ambiente & Segretario di Stato alla Pianificazione Regionale
Pesca	4/5 per anno	Ministro Agricoltura	Ministro Agricoltura & Segretario di Stato per la Pesca
Mercato Interno	4 per anno	Ministro per le Politiche Comunitarie (dal 1998 al 2000) oppure Sottosegretario Affari Esteri con delega per gli Affari Europei (prima del 1998)	Segretario di Stato per gli Affari Europei
Trasporti	4 per anno	Ministro Trasporti	Ministro Infrastrutture & Segretario di Stato Trasporti
Industria	2/3 per anno	Ministro Industria	Ministro Industria & Segretario di Stato Industria
Ricerca	3 per anno	Ministro Università	Ministro Scienza e Tecnologia
Telecomunicazioni	3 per anno	Sottosegretario telecomunicazioni (Spesso Vice Rappresentante Permanente)	Segretario di Stato per l'Abitazione e le Telecomunicazioni
Energia	2/3 per anno	Ministro Industria	Ministro Industria & Segretario di Stato per l'Energia
Bilancio	2 per anno	Ministro Finanze & Ministro Tesoro	Ministro Finanze & Ministro Tesoro
Sviluppo	2 per anno	Sottosegretario Affari Esteri con delega alla Cooperazione	Segretario di Stato con delega alla Cooperazione
Consumatori	2 per anno	Ministro Industria (solo nella riunione del 13.4.2000. Dal 1996 al 1999: Vice Rappresentante Permanente)	Ministro alla Presidenza del Consiglio & Segretario di Stato per i Consumatori (solo nella riunione del 13.4.2000. Dal 1996 al 1999: Vice Rappresentante Permanente)
Istruzione	2 per anno	Ministro Educazione oppure Sottosegretario Università	Ministro Educazione
Sanità	2 per anno	Ministro Sanità	Ministro Sanità Segretario di Stato Sanità
Cultura audiovisivi	2 per anno	Ministro Cultura Sottosegretario Comunicazione	Ministro Cultura Segretario di Stato per i media
Turismo	1 per anno (solo 1996 e 1997)	n.a.	n.a.
Gioventù	1 per anno	Vice Rappresentante Permanente	Segretario di Stato Gioventù
Protezione Civile	Solo 1 riunione (23/5/1996)	n.a.	n.a.

A livello generale va detto che il fatto che vi siano all'interno di una riunione Ministri, Segretari di Stato o addirittura (Vice) Rappresentanti Permanenti ha a volte creato problemi al momento della presa delle decisioni, a causa del diverso livello di anzianità tra i

⁴⁵ Dati elaborati dall'autrice sulla base della banca dati del Consiglio in <http://ue.eu.int/Newsroom/tree-brose>.

rappresentanti nazionali⁴⁶. Ciò nondimeno, assegnare la delega direttamente ai Segretari di Stato può essere una strategia efficiente in quanto ne rafforza la posizione negoziale e assicura continuità di presenza. Spesso, infatti, i Ministri non hanno tempo per attendere (tutto) il Consiglio, ed è dunque frequente che lascino il posto ad uno dei (Sotto)segretari. Tuttavia, qualora questi sia formalmente il titolare e partecipi ai Consigli in modo continuativo, la sua sarà una posizione autorevole: è questo il caso portoghese. Qualora invece il Ministro deleghi uno dei propri Sottosegretari all'ultimo momento, questi si troverà in una posizione negoziale di debolezza: è questo il caso italiano. Un corollario aggravante di tale atteggiamento è che tali decisioni "all'ultimo minuto" fanno sì che il Sottosegretario in questione non sia sufficientemente informato delle questioni di cui dovrà trattare, oppure che il Ministro sarà sostituito addirittura dal Rappresentante Permanente o dal suo Vice: un uso che indebolisce notevolmente la posizione negoziale dello Stato. Infatti, per quanto il Rappresentante Permanente o il suo Vice siano generalmente esperti della materia, manca loro la rappresentatività politica che è propria di un membro del Governo. Non solo, come confermano alcune recenti ricerche, l'alto *turnover* e la corta durata dei Gabinetti che ha caratterizzato i Governi italiani⁴⁷, ed il fatto che i Ministri siano prevalentemente dei generalisti piuttosto che degli specialisti⁴⁸, hanno fatto sì che spesso i Ministri italiani siano apparsi meno attenti e coinvolti nelle questioni di dimensione europea dei loro colleghi. Infine, in seguito ad un suggerimento della Presidenza Francese del 1995, è stato emendato l'art. 4.3 (attuale 4.4) del *Regolamento Interno* del Consiglio per permettere ai membri del Consiglio e della Commissione di farsi accompagnare da "funzionari che li assistano"⁴⁹. Si assiste così oggi all'inclusione nelle delegazioni nazionali di rappresentanti di Regioni (es. la Scozia) o Stati (ad es. i Lander tedeschi). Ciò non è questo tuttavia il caso né per quanto riguarda le delegazioni portoghesi, né quelle italiane. Nel caso portoghese, le uniche regioni esistenti - Acores e Madeira - sono incluse nella CIAC e si sta cominciando a discutere dell'eventualità che abbiano propri uffici a Bruxelles. Per quanto riguarda il caso italiano, come visto quasi tutte le regioni sono presenti a Bruxelles; il problema della rappresentanza

⁴⁶ Nugent N., 1991, *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London, p.103.

⁴⁷ Frogner A.P. 1991, in Blondel J., Muller-Rommel F. (eds.), 1991, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London pp. 123-124; Bakema W.E. in Blondel J., Thiébault J.-L. (eds.), 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London, pp. 77-85 e 92-93.

⁴⁸ Bakema W.E. in Blondel J., Thiébault J.-L. (eds.), 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London, pp. 93-96, anche se per l'Italia parla "instabilità stabile" in quanto i Ministri italiani durano più dei Governi di cui fanno parte (ovvero partecipano in diversi Governi) (*ib.* 79).

⁴⁹ Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, London, p. 57 e *Regolamento interno del Consiglio*, Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, Giugno 1999.

delle regioni nelle delegazioni in Consiglio è stata ormai più volte sollevata da esponenti regionali⁵⁰, senza tuttavia che ciò avesse un seguito.

La struttura ed i metodi di lavoro del Consiglio assegnano, come visto, un ruolo chiave alla *Rappresentanza Permanente (REPER)*. Le regole fondanti della REPER italiana furono tracciate al momento dell'adesione alla CECA e confermate poi al momento della creazione delle Comunità Europee⁵¹. Coerentemente con quanto discusso nei paragrafi precedenti circa la visione in Italia delle politiche comunitarie ai tempi della creazione delle Comunità, la REPER era considerata un ufficio distaccato del Ministero degli Affari Esteri (MAE). In particolare, poiché toccava al MAE attuare il coordinamento delle questioni europee, la REPER doveva in certo senso costituirne la *longa manus* a Bruxelles⁵². A partire dalla metà degli anni '80, un numero sempre maggiore di Ministeri e di funzionari nazionali si sono trovati coinvolti nei processi decisionali comunitari, rendendo sempre più difficile per il MAE attuare un coordinamento interministeriale. Come detto, sono state allora assegnate parziali funzioni di *planning* al CIPE ed è stato creato il Ministero per le Politiche Comunitarie ed il Dipartimento per le Politiche Comunitarie. Con la cosiddetta *Direttiva Prodi*, è stato creato uno stretto legame tra la REPER ed il Dipartimento, il cui ruolo viene rilanciato, rendendo di fatto la REPER bicefala per il doppio legame venutosi a creare con la Presidenza del Consiglio da una parte ed il Ministero degli Esteri dall'altra. Sulla base della *Direttiva Prodi*, le funzioni della REPER italiana sono infatti tre: (a) trasmissione dei documenti comunitari al Dipartimento per le Politiche Comunitarie; (b) ricevere input sui negoziati dal Dipartimento, che in principio dovrebbe raccogliergli ed elaborarli a livello nazionale - entro 30 giorni dalla ricezione della proposta; (c) mantenere le relazioni con le istituzioni europee e gli altri Stati membri. Tutto quanto detto circa le contraddizioni della *Direttiva Prodi* e sull'insita debolezza del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, tuttavia, ha avuto inevitabili delle ripercussioni anche sull'effettiva attuazione della *Direttiva*. Si ha pertanto ad una discrepanza importante tra quanto previsto formalmente dalla *Direttiva* e quanto poi invece accade nella realtà. Prova ne è che, nei successivi Governi D'Alema, consiglieri vicini allo stesso Presidente del Consiglio lamentavano la mancanza di informazioni da parte della REPER, in particolare l'esclusione dal network dei COREU, di cui fa invece parte il Ministero degli Esteri⁵³.

⁵⁰ Interviste.

⁵¹ d.P.R. n. 16/1958.

⁵² Della Cananea G., 2001, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, p. 132.

⁵³ Interviste. Osservazione partecipata.

La REPER portoghese è l'erede della "Missione presso le Comunità Europee" creata nel 1977, in seguito alla richiesta di adesione alle Comunità inoltrata nel marzo dello stesso anno. Riformata nel 1979⁵⁴ quale supporto a Bruxelles dell'allora Segretariato per l'Integrazione Europea (SIE), doveva ricevere istruzioni da due Ministeri: il Ministero degli Esteri ed il Vice Primo Ministro per l'Integrazione Economica ed Europea⁵⁵. In vista dell'adesione, con il decreto legge 526 del 31 dicembre 1985 l'intero sistema viene riformato: la REPER viene integrata nel Ministero degli Esteri, da cui adesso esclusivamente dipende.

Due sono le questioni fondamentali relative alle REPER: la composizione ed il ruolo ad esse assegnato. La REPER è diretta dal *Rappresentante Permanente* - un alto funzionario dello Stato, generalmente un diplomatico di grado elevato, cui sono conferiti il rango e le prerogative di Ambasciatore - coadiuvato dal Vice Rappresentante Permanente. Essi coordinano il lavoro dei diplomatici e dei funzionari, distaccati presso la REPER dai Ministeri più importanti. Il numero di persone totale che lavora nelle REPER varia, nel 2000, dalle 13 persone che lavorano nella REPER lussemburghese alle 87 di quella tedesca⁵⁶. Si tratta dunque di un numero di persone ben superiore a quello che normalmente lavora in un'Ambasciata, cosa che è confermata tanto dall'analisi della REPER italiana (45 persone, più la segreteria), che da quella portoghese (33 persone più la segreteria) Tuttavia, più che il numero complessivo delle persone è interessante analizzare il tipo di personale impiegato e la percentuale tra diplomatici di carriera e funzionari nazionali distaccati, in quanto la composizione è variabile importante nel ruolo giocato dalla REPER.

Per quanto riguarda il tipo di personale, Della Cananea⁵⁷ parla per la REPER italiana di un'organizzazione interna rigida, riportando un problema di *political patronage* nella scelta dei diplomatici e funzionari da inviare a Bruxelles, mentre Magone⁵⁸ rileva per la REPER portoghese un metodo di lavoro di team e non gerarchizzato, ed una scelta che premia i migliori funzionari della P.A. nel distacco a Bruxelles. Le nostre interviste ed osservazioni partecipate confermano nella sostanza quanto riportato dagli autori anche se, da una parte il personale della REPER italiana appare generalmente comunque qualificato e,

⁵⁴ Decreto Lei N. 185 do 20.6.1979.

⁵⁵ Magone J., 2001, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, pp.168-190.

⁵⁶ Kassim H., Peters G., 2001, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, p. 332.

⁵⁷ Della Cananea G., *Italy*, in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, pp. 138-140.

⁵⁸ Magone J. in Kassim H., Menon A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, pp. 170-178.

d'altra parte, i distaccamenti in quella portoghese non sono completamente esenti dal fenomeno del *patronage* politico.

I dati raccolti da Fiona Hayes-Renshaw e Helen Wallace⁵⁹ mostrano che nelle REPER il rapporto tra diplomatici e funzionari di altri settori della P.A. nazionale risulta in favore della componente "civile" su quella "diplomatica" in tutti i casi tranne quelli belga, italiano e lussemburghese. I dati dai noi raccolti confermano questi dati, anche se appare essere ormai scomparsa l'anomalia nella composizione della REPER italiana. Fronte ad una passata prevalenza dei diplomatici nella composizione della REPER italiana, troviamo oggi che la REPER italiana è composta al 42% da diplomatici ed al 58% da tecnici assecondati da altri settori della P.A., mentre per il Portogallo la percentuale sale ancora, 33% contro 67% in favore dei funzionari nazionali distaccati.

NUMERO DI FUNZIONARI NELLE RAPPRESENTANZE PERMANENTI DEGLI STATI MEMBRI & PERCENTUALE DI DIPLOMATICI ⁶⁰							
PAESE	1958	1968	1978	1988	1995	2000	% diplo- matici
BELGIO	6	17	24	27	36		58%
DANIMARCA			26	32	39		36%
GERMANIA	5	28	41	42	58		28%
GRECIA				59	83		42%
SPAGNA				32	62		43.5%
FRANCIA	5	19	26	28	52		27%
IRLANDA			22	24	30		40%
ITALIA	5	23	27	36	42	45 (dati Bindi): 19 diplomatici e 22 tecnici dei Ministeri, 3 tecnici delle Regioni Marche, Lombardia, Campania; 1 tecnico Banca d'Italia)	50% (dati Bindi 2000: 42%)
LUSSEMBURG O	1	3	2	2	7		71%
OLANDA	5	19	20	24	40		40%
AUSTRIA					63		22%
PORTOGALLO				37	45	43 (dati Bindi,) 14 diplomatici e 29 tecnici dei Ministeri)	33% (dati Bindi 2000: 33%)
FINLANDIA					33		36%
SVEZIA					43		42%
REGNO UNITO			37	40	49		22%

La distribuzione di funzionari nazionali distaccati e di diplomatici nelle REPER italiana e portoghese è mostrata in dettaglio nella tavola seguente:

⁵⁹ Dati da Tavole 9.1 e 9.3 (combinare) tratte da Hayes-Rensaw F., Wallace H., 1997, *The Council of Ministers*, MacMillan, London.

⁶⁰ Dati da Tavole 9.1 e 9.3 (combinare) tratte da Hayes-Rensaw F., Wallace H., 1997, *The Council of Ministers*, MacMillan, London.

DIVISIONE DELLE RESPONSABILITÀ NELLE REPER TRA FUNZIONARI NAZIONALI DISTACCATI E DIPLOMATICI		
MINISTERO	REPER ITALIANA	REPER PORTOGHESE
Presidente del Consiglio	1 tecnico	---
Affari Esteri	19 diplomatici (incluso il Rappresentante Permanente ed il Vice)	14 diplomatici (incluso il Rappresentante Permanente ed il Vice)
Agricoltura	4 tecnici	4 tecnici
Pesca:	(fa parte del Min. Agricoltura)	1 tecnico
Ambiente	---	2 tecnici
Bilancio e programmazione economica	1 tecnico	5 tecnici
Finanze	1 tecnico	
Tesoro	3 tecnici	
Commercio con l'estero	2 tecnici	
Difesa	----	---
Grazia e Giustizia	1 tecnico	4 tecnici
Interno	1 tecnico	
Industria	2 tecnici	4 tecnici
(Poste e) Comunicazioni	----	1 tecnico
Pubblica Istruzione	----	4 tecnici
Sanità	1 tecnico	
Lavoro e previdenza sociale	1 tecnico	
Trasporti e navigazione	2 tecnici	2 tecnici
Università e ricerca scientifica e tecnologica	1 tecnico (in qualità di Consigliere Giuridico)	---
Banca Nazionale	1 tecnico Banca d'Italia	---
Regioni	3 tecnici (Marche, Lombardia, Campania)	Politica Regionale (<i>Ministero do Planeamento</i>): 1 tecnico
		1 Consigliere Giuridico
Totale	45 (19 diplomatici, 22 tecnici dei Ministeri, 3 tecnici Regionali, 1 tecnico Banca d'Italia)	33 14 diplomatici 29 tecnici dei Ministeri

Le REPER sono lo strumento attraverso il quale i Governi europei interagiscono con le istituzioni comunitarie e fra se stessi. In particolare le REPER hanno il compito di elaborare le strategie negoziali adeguate a far sì che una determinata posizione nazionale possa prevalere sul piano comunitario – o comunque trovare la giusta considerazione a livello europeo. Le REPER quindi sono – o dovrebbero essere – gli enti negoziatori di posizioni elaborate a livello nazionale dai diversi Stati membri. Può tuttavia accadere che alla REPER venga attribuito un ruolo più attivo, divenendo oltre che la sede di negoziazione anche la sede di messa a punto delle posizioni nazionali. Ciò può essere dovuto ad una specifica strategia elaborata dallo Stato membro. È questo ad esempio il caso portoghese. Come visto precedentemente, alla CICE dapprima ed alla CIAC poi, erano state attribuite funzioni non solo di coordinamento ma anche negoziali. Tuttavia, negli anni più recenti è stato attuato un cambio di strategia: è stato infatti deciso di trasferire, come visto, una parte delle prerogative della CIAC alla REPER, in particolare quelle relative all'elaborazione nella fase ascendente.

In linea teorica si tratta di una strategia che potrebbe portare a delle distorsioni delle funzioni della REPER. Ma è proprio la composizione della REPER portoghese che evita tale distorsione: come menzionato, la REPER portoghese è solo per un terzo composta da diplomatici e per il resto da funzionari distaccati da altri Ministeri. Tali persone sono “naturalmente” legate ai “propri” Dicasteri, da cui in ultima istanza essi dipendono e mantengono dunque uno stretto legame con essi. Ciò, coniugato al fatto che tutti i Ministeri portoghesi attuano un coordinamento intraministeriale sulle questioni europee, sotto la regia delle specifiche DG Affari Europei di cui sono dotati, implica che sono in grado di inviare ai propri funzionari le posizioni del Ministero sulle questioni da discutere nei gruppi di lavoro e nel COREPER. In questo modo, presso la REPER può essere attuata un’ulteriore opera di coordinamento della fase ascendente del processo decisionale UE, senza che questo implichi una diminuzione o una mancanza di coordinamento con l’amministrazione pubblica nazionale, bensì solo un maggiore velocità e grado di efficienza nell’interagire nel policy-making dell’Unione.

Diversa la situazione italiana. Qui, infatti, il ruolo centrale della REPER non è il frutto di una strategia elaborata dal Governo come tale, bensì il risultato dei *defaults* del sistema, in particolare delle carenze dell’Amministrazione Nazionale sul piano della programmazione politica e nel coordinamento intra ed interministeriale: apparati che non comunicano, scarso raccordo interno ecc. Spesso non vi sono informazioni e dati sufficienti ad istruire determinati dossiers e – tenuto conto dei tempi e delle procedure decisionali della Comunità Europea - le decisioni vengono spesso adottate senza che vi sia stata la possibilità di approfondire adeguatamente tutte le implicazioni che una determinata situazione comporta⁶¹. Accade così spesso che la REPER finisca con il negoziare posizioni da lei stessa elaborate e dunque finisca con il sostituirsi all’apparato amministrativo. Questa situazione chiaramente influenza in modo determinante la vita professionale di un diplomatico italiano, soprattutto a Bruxelles. Il diplomatico cercherà ad esempio di creare una rete informativa che lo aiuti ad acquisire quanti più elementi possibili in vista dell’assunzione di certe determinazioni. Succede quindi ad esempio che il rapporto con i grandi gruppi nazionali - che esiste ed è continuativo per tutti i Governi e tutte le Rappresentanze dei paesi dell’Unione - diventi addirittura fisiologico nel caso italiano: sono infatti essi che spesso, in mancanza d’altro, forniscono ai diplomatici i dati necessari - al limite che spesso mettono propri funzionari “al servizio” del diplomatico che

⁶¹ Nota in tal senso anche Giuliani M., 1996, in Rometsch D., Wessels W. (eds.), 1996, *The European Union and Member States. Towards institutional fusion?*, Manchester University Press, Manchester, pp. 115-116.

segue questioni di loro interesse⁶². Questo stato di cose può certamente portare a delle distorsioni, se si perdono di vista gli obiettivi e gli interessi generali che devono essere sempre alla base di qualsiasi azione di governo.

Le questioni appena trattate portano naturalmente ad esaminare l'iter della carriera diplomatica in relazione alle questioni europee. Essere di stanza a Bruxelles rappresenta ormai una delle tappe fondamentali della carriera di un diplomatico. Questa situazione chiaramente influenza in modo determinante la vita professionale di un diplomatico italiano, soprattutto a Bruxelles. I diplomatici italiani e portoghesi a Bruxelles sono dunque generalmente motivati e consapevoli di poter svolgere un ruolo importante al servizio del paese (naturalmente, l'efficacia di tale servizio dipenderà in larga misura da ciò che il diplomatico ha alle spalle e quindi, in ultima analisi, dal livello di efficienza dell'amministrazione nazionale, di cui la Rappresentanza Permanente è la proiezione esterna a livello comunitario). Vi sono paesi, quali la Francia, il Regno Unito o il Belgio, in cui si è di fatto ormai passati ad una "specializzazione europea" della carriera diplomatica. Questo non appare essere il caso - almeno dal punto di vista formale - né in Italia né in Portogallo. Ad esempio, l'ex Segretario di Stato agli Affari Europei portoghese, Manuel Francisco Seixas da Costa, è un diplomatico di carriera che nel passato si era tanto occupato di questioni europee che di cooperazione, girando sedi assai distanti quali Oslo, Londra e Luanda. L'articolazione stessa della carriera diplomatica nei due paesi fa sì che il diplomatico si possa ritrovare a Bruxelles dopo aver prestato servizio negli angoli più sperduti del globo, impegnati in questioni tipicamente bilaterali. Tale situazione può spesso costituire un handicap nei confronti di paesi che vanno verso la specializzazione delle carriere. Essa può tuttavia conferire al diplomatico italiano o portoghese una maggiore poliedricità e l'attitudine mentale adatta ad agire sempre con la dovuta flessibilità. A Bruxelles è comunque importante acquisire una profonda conoscenza dei vari dossiers, spesso molto complessi, anche perché legati tra loro tanto orizzontalmente che verticalmente. Ad esempio, la REPER italiana, nella più recente versione, si è caratterizzata per aver mantenuto inalterate le competenze dei propri diplomatici molto più che in passato, quando anche per le carenze strutturali (la REPER

⁶² Interviste. A Bruxelles sono presenti tra gli altri: Alfa Romeo, Alitalia, Fiat, Fininvest, Olivetti, Montedison, Pirelli, Ferruzzi, E.N.I., ENEL, ENIMONT, ENICHEM, STET, ILVA; banche quali Commerciale, Nazionale del Lavoro, San Paolo, Santo Spirito, Banco di Roma, Monte dei Paschi, Banco di Napoli, Banco di Sardegna, CARIPLO, Credito Italiano, Mediocredito, Popolare di Novara and of course Banca d'Italia e associazioni come CGIL, CISL, UIL, Coldiretti, Confagricoltura, Confcoltivatori, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confindustria, Lega delle Cooperative, ENIT, Federiturismo, Consorzio Universitario Tyrrhenum, CNA, CIA, ANCE, APRI, Finmeccanica, Finsiel, Fintecna, REMCI e Unioncamere hanno uffici a Bruxelles.

italiana è ben lungi dall'aver le dimensioni di quelle francese, tedesca o inglese), vi era all'interno della REPER un notevole turnover tra differenti aree.

Per quanto riguarda il livello decisionale in cui i negoziati si svolgono prima di giungere al COREPER, ovvero i *gruppi di lavoro*, riscontriamo ulteriori differenze tra il caso portoghese e quello italiano. Le delegazioni portoghesi ai gruppi di lavoro sono infatti generalmente composte da rappresentanti dei Ministeri: si tratta di persone che normalmente lavorano negli uffici europei dei rispettivi ministeri e di formazione generalmente adeguata al ruolo. Essi sono poi generalmente accompagnati da membri delle direzioni competenti in materia della DGAC.

Per quanto riguarda l'Italia, la mancanza di una specifica formazione in materie comunitarie e di un seguito continuativo delle questioni comunitarie si aggiungono alle difficoltà di coordinamento e di *linkage* tra i vari tavoli negoziali. Tra i vari "esperti nazionali" che partecipano agli innumerevoli gruppi di lavoro del Consiglio (e della Commissione), ve ne sono certamente di preparati e motivati; tuttavia, questi rappresentano l'eccezione e non la regola. A volte capaci di esprimersi solo in italiano, e dunque in difficoltà nel dar vita a coalizioni in loro favore, e spesso senza istruzione precise sulla posizione da tenere gli "esperti nazionali" – ovvero la partecipazione italiana nei gruppi di lavoro - sono la vera spina del cuore della presenza italiana a Bruxelles. Nelle parole di Massimo Balducci: "[...] i nostri governanti non sanno come far valere in maniera legittima ed efficace i nostri interessi nazionali nelle istanze comunitarie. Infatti i meccanismi decisionali europei prevedono chiaramente dove e quando gli interessi nazionali debbano essere rappresentati: il problema è che in tali sedi l'Italia è assente [...] Le proposte della Commissione vengono messe a punto attraverso l'ausilio di una miriade di comitati di così detti "esperti". Il ruolo di questi comitati è fondamentale per il drafting delle proposte normative comunitarie [...] tali comitati sono formati da funzionari delle amministrazioni nazionali, i quali, nel momento stesso della proposta normativa, hanno l'occasione di far valere gli interessi del proprio paese [...] Paesi quali la Francia, la Gran Bretagna, la Danimarca e la Germania hanno messo a punto procedure speciali per coordinare la posizione dei propri funzionari presenti in questi comitati. Orbene, l'Italia in questi comitati è spesso assente o, se è presente, è rappresentata da funzionari che nella maggior parte dei casi non sanno neanche esprimersi nelle lingue di lavoro (inglese, francese, tedesco). La scarsa conoscenza delle lingue non può essere superata dall'interpretariato, anche perché molto spesso la mediazione avviene in punta di forchetta, magari durante la pausa per il pranzo [...] l'Italia non ha alcuna procedura di coordinamento

dei propri funzionari che, alla meno peggio, operano in questi comitati. Questo non solo rende la nostra politica europea molto scoordinata, ma non garantisce nemmeno l'indispensabile feedback a livello di governo dell'atmosfera comunitaria.”⁶³ Le interviste da noi raccolte, e quanto riscontrato nel lavoro “su campo” confermano questo stato di cose: si tratta di una disfunzione che risulta particolarmente penalizzante perché è in realtà nei *working groups* del Consiglio che si decide. I Consigli dei Ministri vengono infatti convocati solo quando c'è adeguata materia su cui “andare a decisione”, ovvero quando i gruppi di lavoro hanno sufficientemente dipanato la matassa ed il COREPER ha dato il “via” sulla base di tali risultati (ovvero nel caso in cui la soluzione del problema non possa più essere trovata a livello tecnico, bensì politico). Orbene, se il negoziato tecnico si è tenuto su basi incerte, il negoziato politico risulterà poi particolarmente arduo. In tale quadro è dunque cruciale la questione della *formazione europea dei funzionari della P.A.* Non a caso, la formazione in materia europea era inclusa tra le priorità del Governo D'Alema I. In particolar modo, era stato elaborato il cosiddetto “Progetto Italia 2002”, con il quale si proponeva, di “accrescere la preparazione e la specializzazione di un gruppo significativo di funzionari dell'amministrazione pubblica italiana già operanti o destinati ad operare nell'ambito delle istituzioni dell'Unione Europea”, mediante l'organizzazione di una serie di seminari tematici ed interministeriali, tenuti in parte da funzionari comunitari di nazionalità italiana⁶⁴. Tuttavia, tanto questo progetto, quanto uno simile sponsorizzato dal Ministero per le Politiche Comunitarie, non hanno visto alcun seguito⁶⁵. Al contrario, in Portogallo, la formazione dei funzionari nazionali è assai seguita. Per esempio, se il diritto comunitario tardò ad essere inserito nel curriculum degli studi giuridici⁶⁶, oggi è scontato che i funzionari che si occupano di tematiche europee ne conoscano le basi. Pertanto l'INA (*Instituto Nacional de Administração*) non organizza più corsi generici sull'Unione, ma bensì corsi più specifici tipo “A CE e as Novas regras do Comércio Internacional”, “O alargamento da UE aos Países da Europa Central e Oriental: oportunidades e riscos para a economia portuguesa”, ecc.⁶⁷ Pertanto, pur senza arrivare ai sofisticati corsi della vicina Spagna⁶⁸, la formazione sulle tematiche comunitarie dei funzionari pubblici portoghesi che lavorano sulle questioni europee

⁶³ *Sole 24 Ore*, 2.7.1996.

⁶⁴ De Giovanni B., 1998, “La funzione pubblica europea: una proposta”, in: “EuropaEurope”, Nuova serie, Anno VII, n. 4-5, 1998, pp. 15-19.

⁶⁵ Osservazione partecipata.

⁶⁶ da Cruz Vilaça J.L., Antunes L.M., 1992, *A integração portuguesa no sistema jurisdicional comunitário*, in “Análise Social”, vol. XXVII (118-119), 1992 (4.º - 5.º), 891-916.

⁶⁷ *Instituto Nacional de Administração, Programa de Cursos, 1999.*

⁶⁸ In Spagna l'*Esquela Superior de la Función Pública* organizza – a volte in collaborazione con EIPA e con l'ENA corsi assai tecnici in spagnolo, inglese e francese (*Ministerio de Administraciones Públicas - Esquela Superior de la Función Pública: Actividades Formativas, 1998*).

è generalmente migliore e più diffusa che in Italia. Tuttavia, in Portogallo, come del resto in Italia, non vengono utilizzate attività formative quali il distacco di giovani funzionari pubblici a fare un *stage* al Consiglio (ad immagine di quanto fanno invece nei paesi nordici⁶⁹).

II.6.2 - Le strategie negoziali degli Stati membri

Come visto l'Italia detiene attualmente 10 voti in Consiglio (29 dal 1 Novembre 2004), fronte ai 5 del Portogallo (12 dal 1 Novembre 2004). E' da notare che il "peso relativo" degli Stati membri è decresciuto negli anni: l'Italia è così passata dal 23.5% dell'Europa dei Sei⁷⁰ all'attuale 11.5% (9,3% dal 1 Novembre 2004), mentre il Portogallo è decresciuto dall'11.75% del 1987 al 5.7% attuale⁷¹ e (3,7% dal 1 Novembre 2004)⁷².

In termini di voti, i Trattati pongono dunque l'Italia al pari del Regno Unito, della Francia e della Germania, in quanto paesi "grandi". Sulla carta, quindi, il peso di Roma è eguale a quello di Berlino, e doppio di quello di Lisbona. Naturalmente, la capacità di far unire ai propri voti quelli di altri paesi, aumenta la capacità di imporsi, in quanto, in un'ottica multilaterale, è importante agire in collegamento con altri, ovvero lavorare in un quadro di alleanze. La capacità di muoversi nel complesso scacchiere multilaterale dipende, in ultima analisi, dagli attori e dalle loro capacità professionali.

I metodi negoziali sviluppatasi in seno al Consiglio si sono ispirati a quelli della diplomazia multilaterale classica, nonostante il carattere profondamente innovativo dell'iniziativa comunitaria. La direzione e l'organizzazione dei lavori sono stati per lungo tempo lasciati alla discrezionalità delle successive Presidenze. Oggi, nonostante il numero dei membri sia moltiplicato, i metodi di lavoro e di negoziazione sono rimasti pressoché immutati, eccezione fatta per l'introduzione della programmazione semestrale. Le procedure proprie alla negoziazione internazionale classica restano valide e l'istruzione dei fascicoli segue sempre l'iter che passa dai gruppi di lavoro ai comitati ad alto livello al COREPER per arrivare al Consiglio. Questa dinamica semplice ma ben roduta, in particolare grazie al ruolo essenziale

⁶⁹ Unica fatta eccezione, i vincitori del concorso alla SSPA (*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*) per Dirigenti che tra gli stages a fine corso possono sceglierne anche uno presso le istituzioni europee.

⁷⁰ Dove per altro i voti assegnati erano diversi, l'Italia ne aveva allora 6.

⁷¹ Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, London, p. 97.

⁷² Il modello di riponderazione previsto da Nizza prevede due "reti di sicurezza". Anzitutto, viene stabilito che una decisione debba sempre essere sostenuta dalla maggioranza degli Stati membri, per evitare il verificarsi di casi in cui una minoranza di Stati disporrebbe dei voti sufficienti per assumere una decisione. Inoltre, si è convenuto che ogni Stato possa chiedere di verificare, prima dell'assunzione della decisione, che essa rappresenti almeno il 62% della popolazione dell'Unione. La nuova ponderazione assicura all'Unione una maggiore legittimità democratica ed una più alta rappresentatività delle decisioni nel Consiglio. Il negoziato sulla riponderazione del voto si è intrecciato con quello sull'attribuzione dei seggi al Parlamento Europeo. I piccoli Stati membri hanno ottenuto qualche compensazione, così come la Germania che mantiene il numero attuale di 99 parlamentari; ad Italia, Francia e Gran Bretagna ne vengono attribuiti 72.

della Commissione, al ruolo oggi più importante della Presidenza e alla progressiva estensione della maggioranza qualificata, ha finora permesso di preservare essenzialmente l'efficienza del Consiglio⁷³. Ciò non significa, tuttavia, che arrivare all'adozione di una decisione sia semplice. A volte, per potere arrivare alla positiva conclusione di un Consiglio, sono necessari accorgimenti procedurali, quale il ricorso a riunioni ristrette o ristrettissime, nelle quali vengono esclusi tutti i collaboratori. Alternativamente si può optare per la momentanea sospensione dei lavori si da permettere lo svolgersi del cosiddetto *confessionale*, una serie di colloqui a due tra il Presidente ed i diversi Ministri nazionali. Un'altra tecnica spesso usata è quella del *package-deal*, l'introduzione - su una stessa proposta - di soluzioni diametralmente opposte in modo tale da arrivare ad un compromesso che accontenti tutte le parti⁷⁴. È ad esempio interessante esaminare quello che accade in ciò che è ormai diventato il punto focale del Consiglio dei Ministri: il *pranzo di lavoro*. E' infatti ormai una consuetudine quella di discutere i punti più controversi dell'Agenda durante il pranzo, eventualmente in presenza dei soli Ministri e di un diplomatico (di norma il Rappresentante Permanente o il suo vice, a seconda del tipo di Consiglio). In tale riunione ristretta è infatti possibile trasformare la discussione sui punti più controversi da tecnica in politica, e pertanto è più facile per una Presidenza esperta ottenere il consenso degli Stati membri su decisioni che in plenaria difficilmente potrebbero essere state raggiunte. Tuttavia, qualora i Ministri non siano particolarmente dentro le materie trattate - ed è questo il rischio di Ministri "generalisti" quali gli italiani⁷⁵ - può succedere che essi avvallino decisioni che poi non possono essere rispettate⁷⁶.

Vi sono poi due elementi da tenere presenti: la *flessibilità* di negoziazione e la tendenza a ricorrere al *veto*. Se è vero che i lavori del Consiglio si svolgono a porte chiuse e che non

⁷³ *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Doc. SN 2139/99 (Doc. Tipo LIMITE), Bruxelles, 10.3.1999.

⁷⁴ Gonzales Sanches E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomática, Madrid pp. 99-107.

⁷⁵ Nondimeno, non si deve dimenticare, come nota Frogier (in Blondel J., Thiebault J.L., 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London, pp. 128-130) che fino agli inizi degli anni '90 vi è stato un gruppo di sedici ministri che, essendo presenza quasi costante nei governi succedutisi, sono riusciti a stabilire delle ottime relazioni personali con le controparti europee, che sono poi risultate fondamentali nei momenti più delicati di importanti negoziati. Tra essi, l'On. Giulio Andreotti spicca come un personaggio chiave in numerose occasioni, tra le quali l'entrata di Spagna e Portogallo nella CEE, i negoziati per l'Atto Unico, la preparazione delle CIG per il TUE. Dalle interviste fatte dall'autrice a diplomatici ed alti funzionari italiani è peraltro emerso anche come Andreotti fosse anche essere l'unico Ministro italiano che avesse l'abitudine di organizzare riunioni di coordinamento con la delegazione italiana ed i propri collaboratori prima di ciascun Consiglio.

⁷⁶ Annotava nel 1974 Spinelli nel suo Diario: "Bisaglia [Ministro dell'Agricoltura] ha fatto concessioni che non era autorizzato a fare". Le tanto dibattute "quote latte" (e relative multe) sono ad esempio riconducibili ad un tipico errore italiano: quando la Commissione richiese agli Stati membri le cifre relative alla produzione di latte, l'Italia si trovò in difficoltà in quanto - a causa della parcellizzazione della produzione lattifera italiana - tali cifre non esistevano. Invece di compiere un calcolo accurato, l'allora Ministro Pandolfi fornì delle stime che poi risultarono fortemente inferiori a quelle reali. Nel frattempo, però, le quote per Paese erano state già negoziate sulla base delle stime in precedenza fornite. Da ciò le multe e le ri-negoziazioni durate anni. (Spinelli A., 1991, *Diario Europeo / II*, Il Mulino, Bologna, p. 618).

vengono mai rivelate (almeno ufficialmente) le posizioni degli Stati membri, è anche vero che il grado di flessibilità negoziale degli Stati membri varia. Si va da un grado di flessibilità molto alta (è il caso dell'Italia, il che a livello dei gruppi di lavoro si spiega anche con la mancanza di istruzioni da parte del Ministero competente) ad un grado molto basso⁷⁷. In questi casi o si respinge *sic et simpliciter* una posizione diversa dalla propria, oppure si ricorre allo strumento della *riserva di scrutinio parlamentare*, in base alla quale il rappresentante nazionale non può indicare ai partner quali saranno le finali intenzioni di voto del proprio paese finché non abbia (ri)sentito il parere del proprio Parlamento. Anche paesi quali la Francia, il Regno Unito e, in parte, la Germania, fanno a volte ricorso a tale strumento. Qualora fosse stata riformata la Legge La Pergola - come discusso nella II parte di questo lavoro - anche i rappresentanti italiani in Consiglio avrebbero teoricamente avuto la possibilità di ricorrere alla riserva di scrutinio parlamentare. Si noti tuttavia che qualora utile, i rappresentanti italiani in Consiglio hanno a volte preteso di dover sentire e/o rispettare l'opinione del Parlamento⁷⁸.

L'altro fattore è la propensione a ricorrere al *veto*. Vero è che le decisioni da adottarsi con il voto alla maggioranza qualificata (VMQ) costituiscono ormai una parte rilevante del lavoro del Consiglio, ma è anche vero che poi nella pratica quasi sempre le decisioni vengono adottate per consenso, senza cioè ricorrere al voto. Così, solo in caso uno Stato o una minoranza di Stati (che non costituisca blocco di minoranza) insistano a porre il veto su una proposta la Presidenza può decidere di ricorrere al voto formale per sbloccare la situazione. Si tratta, tuttavia, di casi assai rari. Tra gli Stati con propensione al veto: il Regno Unito, gli Stati scandinavi, Germania e Francia. L'Italia ed il Portogallo, invece, appaiono essere tra i paesi con minore propensione a ricorrere al veto⁷⁹. Ad esempio, sull'embargo sulla carne portoghese il Governo ha deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia e di non attuare - come fecero nel simile caso il Regno Unito, un generale *cross-veto*⁸⁰.

Infine, la cosiddetta tecnica del *cross-bargaining*, che si basa sul compiere un collegamento tra questioni diverse, negoziate anche da Consigli diversi - cosicché uno Stato membro aiuta un altro Stato membro in una questione per esso non vitale, in cambio della reciprocità su un'altra questione. Tuttavia questa tecnica implica da una parte la capacità degli Stati in questione di avere chiara la situazione su tutti i tavoli negoziali (alias di avere un'elevata

⁷⁷ Ad esempio il caso dei rappresentanti danesi e svedesi che sono obbligati a rispettare la posizione approvata dal *Folketing*. Cfr. Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartmill, London, p. 374.

⁷⁸ Interviste.

⁷⁹ Interviste. Cfr. anche Seixas da Costa M.F. in *A Capital*, 11.3.1999 e altri articoli nella stampa portoghese (es. *O Publico*, 15.3.1999, *Diário das Notícias*, 19.3.1999, etc.).

⁸⁰ Interviste.

di concertazione in seno al *Consiglio Nordico*⁸³. A livello europeo, la collaborazione significa incontri settimanali tra i Rappresentanti Permanenti, ed una concertazione costante per preparare i Consigli (a tutti i suoi livelli) ed i Consigli Europei. Un coordinamento esiste anche tra i paesi del Benelux, nonché tra Germania e Austria. Né l'Italia né il Portogallo appaiono essere parte di un quadro stabile di alleanze, sia ciò per scelta (il Portogallo) o meno (Italia). Per quanto concerne il Portogallo, infatti, a Lisbona si ritiene che le piccole dimensioni e la marginalità geografica ed economica del paese rendano più produttivo un quadro di alleanza a "geometria variabile", a seconda dei dossiers trattati, piuttosto che fissa. In un quadro a geometria fissa, si dice⁸⁴, il Portogallo verrebbe subito marginalizzato. Ciò non toglie che vi siano paesi con i quali il Portogallo ritiene di avere maggiori legami o affinità rispetto ad altri: i paesi appartenenti al Fondo di Coesione, la Gran Bretagna - alleato storico - la Francia, la Germania e, in ultima istanza, l'Italia⁸⁵. Diverso il caso italiano - in cui il fatto di sentirsi un grande Stato pur senza in verità esserlo ha in certo senso limitato la capacità di dar vita ad alleanze strategiche. Come afferma Santoro⁸⁶ - una "media potenza" - come egli definisce l'Italia - non può agire come se fosse una "grande potenza", poiché così facendo non sarebbe credibile, ma può dotarsi di un valore aggiunto in quanto parte e leader di un gruppo coeso di Stati.

Jan Beyers e Guido Dierickx⁸⁷ hanno studiato i *patterns* di negoziato di un campione rappresentativo di gruppi di lavoro in seno al Consiglio. Hanno così riscontrato l'importanza di due variabili nella scelta degli alleati da parte dei rappresentanti degli Stati membri. Il primo è la percezione della *credibilità degli attori*: il ricorso a contatti e negoziati informali infatti muta al variare della nazionalità degli attori coinvolti e la percezione della loro credibilità. I paesi del Sud - con una parziale eccezione della Spagna - vengono così definiti paesi "periferici", ovvero paesi che sono meno "ricercati" come alleati. I paesi più "desiderati" risultano infatti essere quello della Presidenza (nel periodo esaminato il Belgio) ed i paesi "grandi", con l'esclusione, però, dell'Italia. Qualora si ricerchi un alleato del Sud

⁸² Interviste.

⁸³ Creato nel 1952 su proposta (del 1938) della Danimarca, il Consiglio Nordico ambiva a intensificare la cooperazione tra i paesi scandinavi dopo la II guerra mondiale e le diverse posizioni assunte dagli stessi durante e dopo la guerra (Danimarca e Svezia erano neutrali sin dal Congresso di Vienna; dopo la guerra la Finlandia optò per la cooperazione con l'URSS, Norvegia e Danimarca entrarono nella NATO, la Svezia rimase neutrale) attraverso la creazione di un network informale a livello della società, basato sulla cooperazione transgovernativa e sulla "diplomazia del telefono". Per un'interessante discussione del passato e del futuro della cooperazione nordica, cfr. Neumann I. (red.), 1992, *Hva skjedde med Norden? Fra selvbevissthet til Rådville*. Cappelen Forlag AS, Oslo.

⁸⁴ Interviste.

⁸⁵ Interviste.

⁸⁶ Santoro C. M., 1989, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna.

⁸⁷ Beyers J., Dierickx G., *The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?* In: "Journal of Common Market Studies", Vol. 36, n. 3 September 1998, pp. 289-317.

d'Europa la scelta cade infatti sui rappresentanti spagnoli, anziché italiani. Si spiegherebbe ad esempio così la scelta di Andrew Moravcsik, discussa nella I parte di questo lavoro, di non includere l'Italia nella sua analisi dell'azione dei "grandi" Stati membri dell'Unione⁸⁸. La ragione, secondo gli autori, sarebbe da ricercare nel "lack of consistency" del policy-making italiano, che fa sì che i rappresentanti italiani non appaiono alleati né affidabili né strategici⁸⁹.

La seconda variabile è quella dell'importanza dell'*omogeneità socio-geografica*, che appare essere importante per gli Stati membri del nord e meno per quelli del sud. Secondo gli autori, infatti, i rappresentanti dei paesi del Nord (Germania, Danimarca, Benelux, Inglesi e Irlandesi) comunicano prevalentemente tra sé piuttosto che con i rappresentanti dei paesi del Sud, e che viceversa i rappresentanti del Sud interagiscono maggiormente tra di loro. Tuttavia, l'intensa iterazione tra paesi del Sud (cui si aggiungono spesso anche Irlandesi e Lussemburghesi) non si traduce nella creazione di un network proprio, a differenza di quanto avviene, ad esempio, tra paesi scandinavi. Non esiste infatti una collaborazione stabile tra paesi del sud Europa, nonostante una vicinanza di interesse che comunque porta a riscontrare una sostanziale convergenza sulle questioni settoriali. Sul perché non vi sia collaborazione costante, varie possono essere le spiegazioni. Ad esempio, Letta⁹⁰ sostiene che: "[...] l'Italia non può considerare in modo superficiale la propria posizione geografica e deve immaginare forme di valorizzazione del proprio ruolo nel Mediterraneo. Questo indirizzo deve essere perseguito [...] attraverso le relazioni con Francia, Spagna, Portogallo e Grecia [... ma ...] da qui ad immaginare che possa crearsi un'alleanza organica tra i paesi di un'ipotetica *constituency* mediterranea il passo è lungo". Caracciolo⁹¹ afferma che: "Il vincolo dei criteri di convergenza imposto a Maastricht [...] ha un significato eminentemente geopolitico: dividere gli stabili e affidabili paesi dell'area del marco da noi "mediterranei" - simpaticamente battezzati "Club Med" o "Pigs", dalle iniziali di Portogallo, Italia, Grecia e Spagna", ma aggiunge subito che "il fantomatico asse latino fra Italia, Francia e Spagna non è credibile. Esiste certo un interesse comune ad impedire un'eccessiva prevalenza della Germania nell'UE. Arrivati al dunque, però, italiani, spagnoli e francesi giocano ciascuno per sé. Le dispute tra

⁸⁸ Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R. e Hoffmann S. (ed.), *The New European Community. Decision Making and Institutional Change*, Oxford, Westview Press, pp.41-84; Moravcsik A., 1993, *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: "Journal of Common Market Studies", n. 31, December 1993, pp. 473 - 524; Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

⁸⁹ Gli autori citano in tale spiegazione anche Hoffmann (*French Dilemmas and Strategies in the New Europe*, in Keohane R. O., Nye J. S., Hoffmann S. (eds.), 1989-1991, *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe*, Harvard University Press, London, pp. 127-147) secondo la debolezza negoziale italiana risiede nel continuo ricambio governativo e nella *remarcable* assenza di ambizioni diplomatiche.

⁹⁰ Letta E., 1997, *Euro Sì. Morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, p. 70-75.

⁹¹ Caracciolo L., 1997, *Euro No. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, p. 5 e 63.

latini sono addirittura più virulente di quelle che ci oppongono ai nordici [...]”. Altre obiezioni alla creazione di un network privilegiato tra paesi del Sud d’Europa sono relative al fatto che i paesi del Sud non costituiscano un *blocco di maggioranza* in seno al Consiglio, o che la Francia non sia interessata ad essere considerata parte del Sud. Tuttavia, i paesi del Sud con i loro 38 voti su 87 rappresentano uno *share* più alto di quello necessario ad effettuare una *minoranza di blocco* in seno al Consiglio.

Tuttavia, se lo schema di alleanza a “geometria variabile” risponde al desiderio di tessere alleanze con partner diversi a seconda degli interessi in gioco, dando vita ad alleanze completamente sganciate da qualsivoglia variabile geografica, culturale e politica, la realtà comunitaria mostra poi nella pratica l’importanza della *coincidenza degli interessi* la quale spesso, anche se non sempre, rimanda ai diversi modelli socio-economici esistenti in Europa. Ad esempio, il modello del *societal corporatism*⁹² scandinavo è assai diverso da quello tipico della società mediterranea e pertanto, quando ci si trovi a negoziare legislazione o programmi comunitari, accade spesso che i paesi dei diversi modelli si trovino a condividere le proprie posizioni. Nella pratica, così, i paesi del sud si trovano spesso ad avere interessi coincidenti e dunque, a collaborare. Vi sono poi casi che hanno mostrato come la coesione tra paesi del Sud possa avere un peso determinante. Tra i casi che possono essere ricordati vi è quello relativo al cosiddetto *Futuro dell’Azione Culturale Europea*.

Durante la Presidenza Olandese (gennaio-giugno 1997) si trattava, tra le altre cose, del *Futuro dell’Azione Culturale Europea*, per la quale il Consiglio si proponeva di richiedere alla Commissione uno studio, da attuarsi entro il maggio 1998. La delegazione italiana aveva presentato a tal fine una proposta, poi integrata da una nota presentata verso la fine del Semestre⁹³. Tuttavia, la Presidenza olandese non ritenne di dover accogliere gli emendamenti italiani⁹⁴, miranti ad elaborare uno strumento comunitario che comprendesse tutto il settore della cultura e che ridefinisse i contenuti e gli obiettivi dell’azione culturale nei suoi diversi aspetti. Il non conciliante atteggiamento della Presidenza olandese nei confronti della delegazione italiana era legato alla determinazione della Presidenza di usare, quale base legale della richiesta alla Commissione, l’art. 152 TCE - un mezzo scarsamente usato nel passato, ma che ha il vantaggio di necessitare solo della maggioranza semplice. Pertanto, nei calcoli della Presidenza Olandese, l’Italia poteva essere facilmente messa in minoranza⁹⁵. Il Consiglio

⁹² Cfr. Schmitter P., 1974, *Still the Century of Corporatism*, *Review of Politics*, 36(1), pp.85-131 e Schmitter P., 1977, *Modes of interest intermediation and Modes of Societal Change in Western Europe*, in “Comparative Political Studies” n.10, p.7-38.

⁹³ *Communication à la Presse*, doc. 9313/97 (Presse 221).

⁹⁴ Intervistata dall’autrice, la Presidenza dichiarava che “gli emendamenti italiani avrebbero preso troppo tempo”.

⁹⁵ Interviste e osservazione partecipata.

Cultura si apriva dunque il 26 giugno 1998 a Lussemburgo all'insegna di queste premesse. Il dibattito sul *Futuro dell'Azione Culturale Europea* figurava al punto 3 dell'Agenda. All'aprirsi del dibattito, il Ministro italiano On. Walter Veltroni presentò invece un documento sottoscritto e difeso dai rappresentanti dei cinque paesi mediterranei⁹⁶. Documento elaborato nel corso di una riunione organizzata dal ministro italiano in occasione della riapertura di Palazzo Borghese a Roma, e tenutasi subito prima del Consiglio Cultura⁹⁷. La Presidenza Olandese si trovava così costretta ad accettare gli emendamenti italiani⁹⁸.

II.7 - Il Consiglio Europeo

“Il Consiglio Europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali. Il Consiglio europeo riunisce i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione. Essi sono assistiti dai Ministri incaricati degli Affari esteri degli Stati membri e da un membro della Commissione. Il Consiglio Europeo si riunisce almeno due volte l'anno”⁹⁹.

Oggi l'organo politico più importante dell'Unione¹⁰⁰, il Consiglio Europeo non era previsto dai Trattati originari. La sua istituzione, la sua evoluzione ed il progressivo rafforzamento della sua autorità non sono stati imposti da testi giuridici, bensì sono il risultato, tappa dopo tappa, della prassi politica. Dal 1961, le prime riunioni dei Capi di Stato o di Governo hanno dimostrato che le Comunità Europee non erano più una responsabilità esclusiva dei Ministri degli Affari Esteri. Tenutesi con frequenza irregolare fino al 1974, queste riunioni erano conosciute come “Vertici”. Al Vertice di Parigi del dicembre 1974 fu deciso che questi incontri si sarebbero tenuti ad intervalli regolari, tre volte l'anno, e che i Ministri degli Esteri avrebbero potuto assistere i Capi di Stato o di Governo. Il 19 giugno 1983 la “Dichiarazione solenne sull'Unione Europea di Stoccarda” fornì una definizione e descrizione delle funzioni del Consiglio Europeo, il quale è stato poi sancito giuridicamente prima nell'Atto Unico (1986, definizione), quindi nel Trattato di Maastricht (1992, definizione e descrizione delle funzioni). Quest'ultimo trattato, così come il successivo Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997, ha attribuito al Consiglio Europeo funzioni precise, anche giuridiche, nel settore

⁹⁶ Il portoghese Manuel Carrilho, lo spagnolo Miguel Angel Cortes, la francese Catherine Trautmann, ed il greco Evangelos Venizelos. Osservazione partecipata.

⁹⁷ Interviste. Cfr. anche *Sole 24 Ore*, 29.6.1997.

⁹⁸ Osservazione partecipata.

⁹⁹ Art.4 TUE.

¹⁰⁰ *Il funzionamento del Consiglio nella Prospettiva di un'Unione allargata. Relazione del gruppo di lavoro istituito dal Segretario Generale del Consiglio*, Documento LIMITE, SN 2139/99, p. 9.

dell'Unione Economica e Monetaria, della PESC, della cooperazione rafforzata e nei diritti dell'uomo. In senso strettamente giuridico il Consiglio europeo non è un'istituzione della Comunità, bensì dell'Unione: figurando nella sezione delle "Disposizioni comuni"¹⁰¹, "a monte" della Comunità europea e, quindi, al di fuori dei *checks and balances* costituzionali di quest'ultima.

Sebbene il Trattato preveda che il Consiglio Europeo si riunisca almeno due volte l'anno, in realtà, dal 1995, esso viene organizzato quattro volte l'anno, ossia due volte ogni ciascuna Presidenza, anche se in alcuni casi si è arrivati addirittura a tre incontri per Semestre¹⁰². Ai Capi di Stato o di Governo e ai loro Ministri degli Esteri già previsti dai Trattati, si sono poi di fatto aggiunti alle riunioni¹⁰³ - o a parte di esse - i Ministri Economici e Finanziari. Tuttavia, vi sono casi in cui i Capi di Stato o di Governo si riuniscono informalmente e da soli¹⁰⁴.

Le decisioni adottate dal Consiglio Europeo hanno un grande peso politico, che non viene sminuito dal fatto che le sue conclusioni non hanno carattere giuridico¹⁰⁵, che rientrano nella responsabilità esclusiva della Presidenza e che il relativo testo non forma oggetto di un preventivo negoziato collettivo. I membri del Consiglio Europeo sono spesso chiamati a mettere la parola finale su dossier assai complessi e tecnici, risolvendoli dal punto di vista politico laddove le *technicalities* abbiano fallito¹⁰⁶. Le riunioni del Consiglio Europeo, costituiscono poi il principale momento di contatto dell'Unione con i media (la sessione ordinaria del Consiglio Europeo attira tra i 2000 ed i 3000 giornalisti) e perciò con l'opinione pubblica.

Il Consiglio Europeo è al contempo un organismo di impulso politico ("architetto costituzionale"), di arbitraggio e di decisione finale per le questioni essenziali della vita dell'Unione: revisione dei Trattati, allargamento, orientamenti generali delle politiche interne, prospettive finanziarie a medio termine, talune nomine, decisioni previste dal trattato (Unione Economica e Monetaria, PESC, cooperazione rafforzata e diritti dell'uomo). In quanto "architetto costituzionale", il Consiglio europeo ha il compito di dare alla costruzione europea un "impulso politico generale". All'inizio, negli anni 70, tale ruolo è stato svolto con molto riserbo. La natura del Consiglio Europeo si è invece modificata a partire dalla fine degli anni

¹⁰¹ Art. 4, ex art. D, TUE.

¹⁰² Presidenza tedesca, primo Semestre 1999, e Presidenza Finlandese, secondo Semestre 1999.

¹⁰³ Dopo Maastricht.

¹⁰⁴ Riunioni di Parigi e di Formento nel 1995, di Pörschach nell'ottobre 1998 e di Petersberg nel febbraio 1999.

¹⁰⁵ Le conclusioni del Consiglio Europeo costituiscono il quadro politico che viene tradotto e messo in atto dai diversi organi specializzati del Consiglio (dei Ministri) (Fontaine P., Malosse H., 1991, *Les institutions européennes*, Retz, Paris, p.42-44).

¹⁰⁶ E' stato ad esempio questo il caso del Consiglio Europeo di Firenze (giugno 1996) di cui in prevalenza si discusse dello spinoso dossier "mucca pazza".

'80, in seguito alla caduta del Muro di Berlino¹⁰⁷ ed il successivo accelerarsi del processo di integrazione europea. A partire dagli anni '80, il Consiglio Europeo ha infatti cominciato a dar vita a numerose iniziative, alcune delle quali di vasta portata, come la convocazione delle Conferenze Intergovernative e successiva adozione delle relative revisioni dei trattati - Atto Unico Europeo¹⁰⁸, Unione Economica e Monetaria¹⁰⁹, Unione Politica¹¹⁰. Con tali decisioni, i capi di Stato e di Governo hanno notevolmente ampliato la sfera delle attività comuni¹¹¹.

Una seconda funzione è rappresentata dall'individuazione delle grandi linee direttive nelle questioni economiche e sociali e dalle dichiarazioni di politica estera, che sono considerate di particolare importanza ("Organo di indirizzo politico"). Soprattutto in politica estera, il Consiglio Europeo ha assunto un profilo sempre più netto; ha rilasciato proprie prese di posizione su tutte le questioni più spinose e critiche della politica internazionale degli anni '70, '80 e '90: dal Sudafrica, al Medio Oriente, alla dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Infine, particolare significato ha assunto una funzione che il Consiglio Europeo considerava soltanto subordinata: quella di adottare esso stesso decisioni essenziali per l'Unione Europea ("produttore di decisioni"). Il Consiglio è infatti divenuto un'istanza decisionale fondamentale della Comunità, specialmente nelle più controverse questioni finanziarie e istituzionali, anche se esso non ha mai assunto in nessun caso decisioni giuridicamente vincolanti per la CE/UE¹¹².

II.7.1 - Gli attori nazionali

La *delegazione* italiana che partecipa ai Consigli Europei comprende il Presidente del Consiglio e il Ministro degli Esteri quali titolari, accompagnati dal (Sotto)Segretario agli Esteri con delega agli affari europei e dai Ministri Economici Finanziari qualora le questioni da trattarsi lo richiedano. Vale pertanto la stessa annotazione già fatto per il Consiglio Affari

¹⁰⁷ Si ricordi la cena organizzata d'urgenza dal Presidente francese François Mitterand all'Eliseo sabato 18 novembre 1989 (*Le Monde*, 18/19.11.89 e 21.11.89, *Le Figaro* 20.11.89) ed il successivo Consiglio Europeo di Strasburgo (8-9.12.1989) da cui scaturì la decisione di convocare, per la fine dell'anno successivo, due CIG, l'una sull'Unione Economica e Monetaria (UEM) e l'altra sull'Unione Politica" (*Le Monde*, 2-14.12.1989). Cfr. anche infra.

¹⁰⁸ Convocato a Milano nel giugno 1985, conclusosi nel dicembre 1985.

¹⁰⁹ Convocazione decisa a Strasburgo nel dicembre 1989, TUE approvato a Maastricht nel dicembre 1991 e riapprovato ad Edimburgo nel dicembre 1992.

¹¹⁰ Convocazione decisa a Dublino nel giugno 1990, TUE approvato a Maastricht nel dicembre 1991 e riapprovato ad Edimburgo nel dicembre 1992.

¹¹¹ Dalla conferenza al vertice dell'Aia del 1969 che suggellò la nascita della cooperazione politica europea, fino all'adozione degli elementi essenziali dell'AUE e del TUE - con i quali venivano esplicitamente integrate nei trattati europei politiche nuove, o nuovi "pilastri" - i capi di Stato e di Governo hanno sempre definito i problemi dell'Europa occidentale come compiti comuni della CE e di altre forme della loro cooperazione, fissando anche le modalità secondo le quali essi andavano affrontati.

¹¹² Agli indirizzi politici dei Capi di Governo viene poi data la forma di atti giuridici della CE/UE attraverso la normale procedura prevista dai trattati, i.e. spesso ponendo la questione come punto "A" del primo Consiglio dei Ministri successivo

Generali: ancora una volta si nota infatti l'esclusione dalla delegazione del Ministro per le Politiche Comunitarie.

Per quanto riguarda il caso lusofono, la formulazione del Trattato UE e la forma di Stato semipresidenziale prevista dalla Costituzione portoghese, potrebbero indurre ad ipotizzare una possibile partecipazione ai Consigli Europei del Presidente portoghese, ad immagine di quanto accade con il Presidente francese. L'ex Presidente Mário Soares, intervistato da Maria João Avelaz ha a tal proposito affermato: "O Presidente François Mitterand assistia sempre aos Conselhos Europeus... a constituição francesa não é muito diferente da nossa, visto que consagra um regime semipresidencialista como o nosso. Mas a prática constitucional é diferente, mais intervencionista relativamente ao Presidente francês. Nada impedia o Primeiro-Ministro, se quisesse, por assim entender útil ao País, de me convidar para assistir a um ou outro Conselho Europeu. Nunca o fez. Eu, pelo meu lado, também nunca sugeri – ou solicitei estar presente, para deixar o Primeiro Ministro mais a vontade. Criou-se assim um precedente que não sei se será o melhor."¹¹³. Del resto, con la Costituzione portoghese afona a tal riguardo, e con la frase del Trattato che afferma che "il Consiglio Europeo [...] riunisce i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri", la questione di un'eventuale partecipazione del Presidente portoghese ai Consigli Europei è dunque lasciata aperta. Tuttavia, per quanto si potrebbe dare un'interpretazione della Costituzione che consideri le questioni comunitarie come rientranti nelle competenze internazionali del Presidente della Repubblica, è opinione corrente che questi non sia chiamato ad interferire nelle politiche comunitarie¹¹⁴. Inoltre, la posizione del Primo Ministro rispetto al Presidente è diversa da quella del Primo Ministro francese. Il Presidente della Repubblica Francese è capo supremo del Governo, funzionando il Primo Ministro come una specie di Capo di Stato Maggiore del Presidente, essendo questi che coordina la politica del Governo. Diversamente, di fronte alla Costituzione portoghese, difficilmente si potrebbe parlare di "Governo del Presidente della Repubblica"¹¹⁵. Ai sensi dell'art. 136°, al. i) della CRP, compete al Presidente della Repubblica presiedere il Consiglio dei Ministri (solo) quando il Primo Ministro lo solleciti in tal senso. Si tratta, tuttavia, di un caso eccezionale visto che "é a própria lógica do sistema que impede que o Presidente da Republica participe directamente na função governamental de forma habitual"¹¹⁶. Ciò

alla riunione Consiglio Europeo.

¹¹³ Avelaz M. J., 1997, *Soares. O Presidente*, Publico, Lisboa, pp. 238-239.

¹¹⁴ Cfr. Jorge Miranda, 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 6a ed., pp. 410-411.

¹¹⁵ Cfr. Gomez Canotilho J.J., Moreira V., 1991, *Os poderes do Presidente da Republica*, Coimbra Editora, Coimbra, p. 16.

¹¹⁶ Cfr. Gomez Canotilho J.J., Moreira V., 1991, *Os poderes do Presidente da Republica*. Coimbra Editora, Coimbra, p. 54.

suggerisce pertanto che non ha molto senso che il Presidente della Repubblica partecipi nei Consigli Europei¹¹⁷.

Con ciò, l'assenza "fisica" del Presidente Portoghese non impedisce che vi siano un interesse e un ruolo in materia europea da parte dello stesso. Il Presidente consulta infatti in modo continuativo il Primo Ministro, il Ministro degli Esteri ed il Segretario di Stato per gli Affari Europei. Come affermava Mário Soares "Não estou informado, em detalhe, quanto ao modo como decorrem as discussões... o Primeiro Ministro ia-me informando sobre as grandes linhas – numa conversa semanal de cerca de duas horas... dei a minha opinião... dei sugestões, fiz criticas [...] mas [...] o Governo fiz rigorosamente o que quis."¹¹⁸

II.7.2 - Le strategie negoziali degli Stati membri

I *processi decisionali* del Consiglio Europeo obbediscono ad una serie di caratteristiche costanti. Un aspetto essenziale di tale processo è rappresentato dal varo dei cosiddetti "pacchetti negoziali": solo i Capi di Stato e di Governo sono in grado, infatti, di "compensare", vicendevolmente e tra diverse *policies*, le richieste e le concessioni degli Stati membri. Ad esempio, nell'Atto Unico l'interesse di taluni Stati membri all'apertura del Mercato Interno venne collegato alla richiesta di una migliore "coesione economica e sociale" proveniente da altri Stati membri. In tal modo, il Consiglio Europeo è riuscito più volte a far avanzare il processo di integrazione europea anche grazie a metodi da "mercato dei cavalli" tra Stati membri. È certamente vero che tutto ciò richiede ai Capi di Governo molto tempo e notevoli sforzi, ma il progresso dell'Unione Europea dipende in misura decisiva da questo tipo di trattative al vertice. I rappresentanti degli Stati grandi hanno in Consiglio Europeo un peso relativo ed una capacità di influenzare i dibattiti assai più ampia che nel Consiglio dei Ministri. A seconda del tema in discussione, però, anche il Presidente della Commissione o i rappresentanti degli Stati minori possono giocare un ruolo di primaria importanza. Lo stile di negoziato è più diretto e più personale che nel Consiglio dei Ministri: il Presidente del Consiglio Europeo assume importanti compiti direttivi in tutte le fasi del processo decisionale in misura più ampia che in seno al Consiglio. In particolare grazie alla fase di preparazione del Consiglio Europeo. Questa avviene tramite contatti personali, riunioni politiche, e il tradizionale "giro delle capitali" effettuato dal Presidente in esercizio¹¹⁹. Il "giro delle

¹¹⁷ Cfr. Mota de Campos J., *Direito Comunitário*, I vol. *O Direito Institucional*, 2.a edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 259-261.

¹¹⁸ Avillez M.J., 1997, *Soares. O Presidente*, Publico, Lisboa, p. 238.

¹¹⁹ Assistito dal Segretario Generale del Consiglio.

capitali” è infatti un particolare tipo di negoziati *bilaterali*, che è opportuno esaminare nel più vasto quadro nelle alleanze tra paesi membri.

Nel Consiglio europeo, la scelta degli *alleati*, avviene in parte sulla base degli stessi fattori menzionati per il Consiglio - peso relativo del paese, percezione della credibilità degli attori, prossimità socio-geografica – cui si devono aggiungere relazioni storiche, prossimità politica degli attori e intesa personale tra gli attori.

Le relazioni storiche - quale ad esempio quella che lega il Portogallo all’Inghilterra sin dal 1386¹²⁰ e che ancora viene sottolineata da molti decision-makers portoghesi¹²¹ - mantengono un certo peso nelle relazioni intra-UE.

Maggiore rilievo, tuttavia, appare assumere la prossimità socio-geografica. Abbiamo menzionato il caso dei paesi scandinavi o dei paesi del Benelux. Tuttavia, la coppia considerata “motore dell’Europa” è stato il tandem franco-tedesco. Nato dall’accordo di amicizia e cooperazione voluto da De Gaulle e firmato all’Eliseo il 22 gennaio 1963, esso ha rivestito un ruolo fondamentale nella storia dell’integrazione europea¹²², in particolare durante il periodo De Gaulle - Adenauer, quando Giscard d’Estaing era Presidente della Repubblica Francese e Schmidt Cancelliere tedesco¹²³, e quindi durante il periodo Mitterand - Kohl. Ribattezzato *Framania* da Tatò¹²⁴, questi sostiene che l’Italia ne venga esclusa perché “[...] le premesse della *Framania* sono date da un fattore essenziale che Francia e Germania hanno in comune, e che a noi manca: la buona amministrazione. Insomma, uno stato che funzioni [...] è questo il fattore che ci esclude [...] che] un paese male amministrato non può essere integrato in un paese bene amministrato [...] dunque l’Italia non potrà mai entrare in *Framania*.” Scomparsi Mitterand e Kohl, tuttavia, il tandem franco-tedesco si è tuttavia ultimamente offuscato perdendo il proprio ruolo di leadership.

Un discorso particolare va invece fatto per quanto riguarda i rapporti tra i due paesi iberici. Il Portogallo, che condivide con la Spagna l’unica frontiera fisica, guarda ovviamente ad essa in

¹²⁰ Il 9 maggio 1386 e Riccardo II d’Inghilterra e D. João I del Portogallo firmarono un trattato di alleanza perpetua di collaborazione e aiuto reciproco in caso di guerra. I nemici di uno dei due Stati erano considerati nemici anche dell’altro. Dopo la restaurazione dell’indipendenza dopo i sessanta di regno duale con la Spagna, si cercò di rivitalizzare l’antica alleanza, con un trattato, firmato nel 1642. Il trattato di pace e alleanza che ratificava i trattati anteriori fu sigillato anche con il matrimonio tra la figlia del Re D. João IV, D. Catarina de Bragança, ed il Re d’Inghilterra Carlo II.

¹²¹ Interviste.

¹²² Cfr. ad esempio: Gerbet P., 1983, *La Construction de l’Europe*, Imprimerie Nationale, Paris e Gerbet P., 1994, *La Construction de l’Europe*, 2a ed.; Massoulié F., Gatelet G., Genton D., 1997, *La Costruzione dell’Europa*, Giunti, Firenze.

¹²³ Giscard d’Estaing e Schmidt cominciarono a frequentarsi quando, agli inizi degli anni ’70 erano entrambe giovani Ministri delle Finanze. In particolare, insieme alle loro controparti inglese e americana (Barber e Schultz) parteciparono ad una serie di colloqui informali detti “Library Group”. Fu proprio dalla positività di questa esperienza e pensando ad essa che Giscard d’Estaing diede vita al Consiglio Europeo. (cfr. Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartermill, Londra, pp. 21-23).

¹²⁴ Tatò F., 1995, *Framania non vuole l’Italia*, in Limes, 2/95, p.112.

modo assai diverso dal modo in cui la Spagna guarda al Portogallo. Gli spagnoli - ironizzano a Lisbona - nel fondo del cuore non hanno mai capito perché il Portogallo non sia parte della Monarchia iberica. Nonostante siano a lungo rimasti gli unici due paesi non democratici del continente occidentale e nonostante le somiglianze tra i due passati regimi, tra Portogallo e Spagna non vi erano rapporti stretti neanche sotto Salazar e Franco. I due paesi sono sempre stati entità separate: anche l'Unione con la Spagna (1580 - 1640) prese la forma di un'Unione personale e non territoriale sotto un unico Re¹²⁵. Una degli adattamenti provocate dall'adesione alle Comunità è stata dunque proprio quella di una aver provocato "un'alterazione qualitativa" nelle relazioni bilaterali Spagna-Portogallo¹²⁶. Si tratta di una questione che va ben al di là dell'economia: quella tra i due paesi della penisola iberica è - nelle parole di Ernâni Lopez: "uma relação histórica, multifacetada e com particularíssima incidência na própria existência de Portugal"¹²⁷. Secondo l'ex Ministro delle Finanze portoghese si passa infatti da un modello di relazioni bilaterali definito di "distanciamento deliberado" (esistito fino alla fine degli anni '70), ad una "relação normal" a partire dall'adesione alle Comunità (1986)¹²⁸. Non si scordi - ad esempio - che il Portogallo chiese ed ottenne di negoziare l'adesione separatamente dalla Spagna - fino al limite di giungere a firme separate nelle due capitali del trattato di adesione. Si possono così distinguere quattro fasi nelle relazioni intra-iberiche:

Dal 1930 al 1974: distanciamento deliberado: Malgrado la vicinanza ideologica dei due paesi e le pressioni internazionali su di essi, la collaborazione tra Spagna e Portogallo si limitava ad un sostegno reciproco in seno all'ONU. Nonostante avessero firmato un *Pacto Iberico* di mutua assistenza, non vi erano relazioni né culturali, né economiche, legami che il Portogallo aveva invece primariamente con Regno Unito e Francia, quindi con Italia, Germania e Stati Uniti.

Dal 1974 al 1984/85: alterações limitadas: in seguito alla firma dell'accordo di libero scambio tra Spagna e EFTA, di cui il Portogallo era parte, è cominciata una certa liberalizzazione negli scambi tra i due paesi iberici.

Dal 1984/85 al 1986: Espanha, ou o 11º fornecedor / importador de/ da Portugal: La decisione, in seguito a numerose discussioni in seno al Governo, fu quella di considerare la Spagna solo alla stregua di uno degli altri undici membri delle Comunità. Il Portogallo si

¹²⁵ Felipe I (Felipe II di Spagna, 1590-98); Felipe II (Felipe III di Spagna, 1598-1621); Felipe III (Felipe IV di Spagna, 1621-1640).

¹²⁶ Ernâni Lopes, *Curso de Maestrado de Estudos Europeus 1998, Portugal na União Europeia*, UCP Lisboa, # 2, Q. 9.

¹²⁷ Ernâni Lopes, *Curso de Maestrado de Estudos Europeus 1998, Portugal na União Europeia*, UCP Lisboa, # 5, Q. 8.

¹²⁸ Ernâni Lopes, *Curso de Maestrado de Estudos Europeus 1998, Portugal na União Europeia*, UCP Lisboa, # 5, Q. 9.

rifiutò di avere negoziati congiunti con il vicino e cercò - senza successo - di far valere la formula degli *own merits* per l'adesione, anche se vi fu collaborazione tra i due governi, specie al tempo del Governo Soares e Gonzales.

Dal 1986 in poi: relazioni normali: in seguito all'adesione alla CEE le relazioni si normalizzano. Oggi la Spagna è il primo partner commerciale del Portogallo. A livello di Unione Europea, in vista dell'allargamento e la messa in atto dell'*Agenda 2000*, la Spagna ed il Portogallo - hanno visto a rischio i Fondi di Coesione e hanno pertanto deciso di dare un'ulteriore svolta alle loro relazioni: a partire dal Consiglio di Cardiff (giugno 1998) hanno dunque cominciato ad agire in concertazione¹²⁹. A partire dal giugno 1998 vengono infatti regolarmente organizzate *cimeiras* Portogallo - Spagna, alternativamente formali e informali. Ad esempio, a fine di luglio 1999, Aznar e Gutierrez (e rispettive famiglie) hanno passato tre giorni di "vacanze congiunte" - in cui non era prevista nessuna sessione ufficiale di lavoro - nell'Alto Douro¹³⁰. Così, nonostante le differenze politiche che separavano il Primo Ministro portoghese António Guterres, dall'omologo spagnolo José Maria Aznar, i due sono riusciti a sviluppare ottime relazioni personali. La metodologia di lavoro è definita di "articulação negativa", ovvero consiste nel determinare quali sono i punti comuni e quelli non. Per quanto possibile si cerca di coordinare le posizioni, anche se ciò non garantisce comunque che alla fine i due paesi si troveranno dalla stessa parte su tutte le questioni in agenda.

Le *relazioni personali* tra leader assumono dunque un rilievo importante in seno al Consiglio Europeo, anche trascendendo le differenze politiche, che potrebbe aprire un interessante campo di ricerca nel campo della psicologia politica. Si ricordi ad esempio la storica collaborazione tra François Mitterand ed Helmut Kohl¹³¹ nel rilanciare la costruzione europea con il TUE parallelamente alla riunificazione tedesca, oppure il ruolo personale svolto da Giulio Andreotti e Bettino Craxi nella ricerca di alleati per giungere alla convocazione della Conferenza Intergovernativa per quello che poi fu l'Atto Unico. Andreotti ad esempio usava intessere accordi e alleanze - spesso con l'aiuto del Capo di Gabinetto - prima dello svolgersi dei Consigli Europei, affinché vi si arrivasse con un consenso quanto più generalizzato possibile. In far ciò, tendeva a privilegiare le relazioni con i paesi medio-piccoli, quali quelli del Benelux, dove per altro poteva contare su attori spesso politicamente omogenei.

¹²⁹ *O Publico*, 3.6.1998.

¹³⁰ *O Publico*, 22.7.1999.

¹³¹ Fu infatti dalla cena organizzata d'urgenza dal Presidente francese François Mitterand all'Eliseo sabato 18 novembre 1989 (*Le Monde*, 18/19.11.89 e 21.11.89, *Le Figaro* 20.11.89) e dal successivo Consiglio Europeo di Strasburgo (8-9.12.1989) che scaturì la decisione di convocare, per la fine dell'anno successivo, due CIG, l'una sull'Unione Economica e Monetaria (UEM) e l'altra su una ancor vaga "Unione Politica" (*Le Monde*, 2-14.12.1989).

Mario Soares, quando era Primo Ministro del *Governo do Bloco Central* (9.6.1983 - 6.11.1985)¹³² - utilizzò i suoi rapporti personali e politici internazionali per chiudere i negoziati per l'adesione alla CEE: Felipe Gonzales, François Mitterand, Schmidt, Helmut Kohl, Giulio Andreotti e Fitzgerald (Primo Ministro irlandese e Presidente del Consiglio Europeo in esercizio), con il quale firmò il 24 ottobre 1984 un *constat d'accord* nel quale si affermava l'irreversibilità del processo di integrazione del Portogallo nella CEE¹³³.

Proprio il caso Soares e lo sbloccarsi dei negoziati di adesione di Spagna e Portogallo ricordano l'importanza della *proximità politica* tra leaders. Per quanto alcune famiglie politiche europee abbiano raggiunto un notevole grado di coesione, nessuna di esse si è ancora trasformata in vero e proprio partito transnazionale; tuttavia, l'appartenenza ad esse può assumere una certa importanza. Le due famiglie politiche europee di maggiore rilievo sono il *Partito Popolare Europeo (PPE)* ed il *Partito Socialista Europeo (PSE)*. Ad esempio, le riunioni dei Capi di Stato e Governo della famiglia PPE (poi create anche dai socialisti) hanno avuto un'influenza determinata in alcune fasi della storia dell'integrazione europea, tanto da essere definiti dal *Financial Times* "la più influente *cabala* della Comunità" Tali incontri sono utili in quanto servono a preparare una linea comune, nonché a conoscere gli orientamenti degli statisti delle altre famiglie politiche attraverso i contatti speciali di ciascuno dei partecipanti¹³⁴. I vertici delle famiglie politiche europee si tengono tanto prima dei Consigli Europei, che ogni qualvolta la situazione lo richieda: riuniscono i Capi di Stato e/o Governo dei paesi UE a guida del partito in questione (ma a volte anche i capi dell'opposizione), un Commissario quale rappresentante della Commissione per il gruppo politico in questione, l'eventuale Presidente o Vicepresidente del Parlamento Europeo, e il Presidente del gruppo in questione al Parlamento Europeo¹³⁵. Sporadici incontri si sono inoltre avuti in occasione dei Consigli dei Ministri degli Affari Esteri, dell'Economia e della Finanze. Ad esempio, in occasione della riforma della Politica Agricola Comune, tali incontri informali hanno reso molto più facile trovare accordi nella successiva fase formale.

Al contrario, la mancanza di legami politici europei ha contribuito a mettere in difficoltà alcuni governi, come fu il caso in Italia del I Governo Berlusconi¹³⁶ il quale come menzionato fu

¹³² Una coalizione PS-PSD che aveva come obiettivo primario la firma dei Trattati di adesione alla CEE.

¹³³ Per una dettagliata descrizione dei negoziati che hanno portato all'adesione, cfr. Bindi F., 1998, *The Enlargement to Southern Europe: the Negotiations EEC / Portugal as a Study-case for Eastern Enlargement?* Paper, 3rd PanEuropean International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association, Vienna 16-19.9.1998.

¹³⁴ Ad esempio era il caso di Kohl con Mitterand e di Andreotti con Gonzales e Cacaco Silva.

¹³⁵ Interviste.

¹³⁶ 10.5-12.12.1995.

penalizzato tanto da una mancanza di vincoli politici tra i partiti della coalizione governativa e le grandi famiglie politiche europee, che dalle reazioni negative suscitate in Europa dall'inclusione di Alleanza Nazionale nel Governo. Non a caso - e non solo per ragioni elettorali interne - lo stesso Berlusconi ha poi considerato una priorità l'entrata di *Forza Italia* nel PPE¹³⁷. Per simili motivi - come visto - il PSD portoghese ha abbandonato il piccolo Gruppo Liberale (ELDR) per il PPE.

Il caso del *Protocollo Sociale* nel 1991 rappresenta un interessante esempio di come nei negoziati del Consiglio Europeo continuo sia le relazioni politiche che quelle personali. Durante i negoziati per il Trattato di Maastricht, dopo lunghe trattative sponsorizzate dalla Commissione Delors, i partners sociali europei (ETUC e UNICE) raggiunsero¹³⁸ un accordo su una possibile formulazione di un articolo del Trattato sulla concertazione nella politica sociale. Il giorno stesso in cui veniva firmato, il testo dell'accordo veniva comunicato al Presidente del Consiglio in esercizio, l'olandese democristiano Ruud Lubbers¹³⁹. ETUC e UNICE si impegnarono poi per far accettare l'accordo ai Governi europei¹⁴⁰. L'8 novembre, la Presidenza Olandese presentava il cosiddetto *Second Draft Treaty*¹⁴¹. La nuova versione del Trattato non era esente da problemi. Uno dei nodi ancora da sciogliere era proprio la questione della politica sociale, per la quale era stata incluso, in qualità di *proposta*, l'accordo cui erano da poco pervenute le parti sociali, detto "Accordo del 31 ottobre". Vi era tuttavia una ferma opposizione inglese¹⁴² in tema di politica sociale¹⁴³. Mentre il Presidente in esercizio Ruud Lubbers stava cercando una formula su cui far concordare tutti gli Stati membri¹⁴⁴, il 26 novembre la *Confederation of British Industry* - timorosa che la propria adesione all'accordo del 31 ottobre potesse indebolire l'alleanza con il governo contro la legislazione sociale comunitaria, minacciò di ritirarsi dal patto¹⁴⁵. Il Segretario Generale dei sindacati europei Emilio Gabaglio cominciò

¹³⁷ Cfr. ad es. Missiroli A., 1994, *Quale Unione per l'Europa e per l'Italia*, "Note e Ricerche", CESPI, Roma

¹³⁸ La notte del 31.10.1991.

¹³⁹ UNICE *Position Papers 1991*, Partie II.

¹⁴⁰ Ad esempio quali misure dovessero essere adottate alla maggioranza qualificata e quali ancora all'unanimità.

¹⁴¹ *Financial Times* 12.11.1991 *Europe Documents* N.1746/1747, 20.11.1991. dopo che il primo era stato respinto in modo umiliante da 10 stati su 12 il 31 settembre 1991. Tra le cause che hanno decretato il totale fallimento dello sforzo olandese di elaborare un trattato unitario (il *Non paper* lussemburghese, come poi il Trattato di Maastricht, si basa su tre "pilastri" distinti, l'autorevole *The Economist* menziona l'aver voluto tirare troppo la corda in senso federale, la mancanza di coordinamento tra i vari ministeri olandesi, nonché una certa irritazione per la settimana "di vacanza" alle Antille Olandesi offerta ai Rappresentanti Permanenti dei Dodici in un momento così cruciale per la costruzione europea (l'uso è un invito di un week-end) (*The Economist*, October 5th-11th, 1991, p.32). Cfr. anche *Agence Europe e Financial Times*, 1.11.1991 e 2.10.1991; *The Economist*, October 5th-11th, 1991, Vol.321, N. 7727, p.32;

¹⁴² La proposta del Rappresentante Permanente tedesco Jurgen Trunpf, che la questione sarebbe potuta essere risolta semplicemente battendo ai voti i britannici, fu subito troncata dal collega d'oltremarica, Sir John Kerr, con l'affermazione che ciò sarebbe stato per gli inglesi "come chiedere ad un tacchino di votare per un Natale anticipato" (*Financial Times*, 12.11.1991).

¹⁴³ *The Economist*, November 9th-15th, 1991, Vol.321, N. 7732, p.29.

¹⁴⁴ *Financial Times*, 26.11.1991.

¹⁴⁵ *Financial Times*, 26.11.1991; *Agence Europe*, 27.11.1991.

allora a sostenere la clausola dell'*opting-out* per il Regno Unito¹⁴⁶ cercando di costruirvi attorno una coalizione trasversale sfruttando l'appoggio tanto dei socialisti che dei democristiani. Da parte socialista, ETUC aveva infatti un alleato nel gruppo socialista del Parlamento Europeo¹⁴⁷. Per quanto riguardava i democristiani Gabaglio, ex Presidente Acli, poteva poi contare su ottimi contatti personali. Ricordiamo che, all'epoca di Maastricht, sei dei dodici leaders comunitari appartenevano alla famiglia democristiana: il Presidente del Consiglio Andreotti, il Primo Ministro olandese Ruud Lubbers (Presidente in carica) e le controparti lussemburghese (Jacques Santer), belga (Wilfred Martens) e greca (Constantine Mitsotakis), nonché il Cancelliere tedesco Helmut Kohl. In occasione del Consiglio Europeo di Maastricht vi furono due vertici democristiani: uno il 26 novembre a Bruxelles, il secondo a L'Aia subito prima del Consiglio Europeo di Maastricht. Il problema maggiore da risolvere era come convincere John Major a firmare la revisione del Trattato senza annacquare troppo. Il secondo vertice ebbe dunque luogo dopo un incontro tra Kohl¹⁴⁸ e Major, tenutosi il 27 novembre a Londra¹⁴⁹. Alla riunione dell'Aia fu invitato anche Gabaglio, che ripropose la possibilità di un *opting-out* per la Gran Bretagna in materia di politica sociale. Inversamente, Ruud Lubbers partecipò al Comitato Esecutivo di ETUC¹⁵⁰. Inoltre Gabaglio, in un giro di capitali europee, incontrò il Presidente francese Mitterand¹⁵¹ e il Ministro italiano per gli Affari Esteri Gianni De Michelis¹⁵². Al contrario, il Presidente della Commissione Jacques Delors affermava, due giorni prima del Consiglio Europeo, che una clausola di *opting-out* in materia di politica sociale avrebbe costituito un pericoloso precedente¹⁵³. All'apertura del Consiglio Europeo di Maastricht (9-10 dicembre 1991), pochi avrebbero scommesso su un esito positivo. "Mai - scrisse *The Economist* - un Vertice comunitario ha avuto un'agenda così sovraccarica"¹⁵⁴. Per quanto riguardava la politica sociale, erano in circolazione più testi, dei quali alcuni relativi anche agli articoli considerati

¹⁴⁶ *Financial Times*, 27.11.1991.

¹⁴⁷ Come confermava una dichiarazione del Presidente del Gruppo Socialista, Jean Pierre Cot che in una conferenza stampa tenutasi il 1 dicembre ricordava come "il mercato interno senza dimensione sociale sarebbe dannosa per i cittadini europei" e che è dunque necessario tenere in dovuta considerazione la politica sociale nel nuovo Trattato. Il legame preferenziale che unisce i socialisti europei ad ETUC non è del resto un segreto: come confermano tanto funzionari parlamentari che parlamentari stessi, vi è tra essi uno stretto contatto, nonché molti gruppi di lavoro comuni. Benché vi sia alcun legame organico e' da ricordare l'esistenza dell'intergruppo *Trade Unions* all'interno del Parlamento Europeo (Corbett, R. and Jacobs, F., 1992, 2a ed.: *The European Parliament*, Longman, London, p.158), nonché che, ad esempio, tra la metà ed un terzo dei Parlamentari Europei laburisti sono sponsorizzati (e finanziati) dalle *Trade Unions*. (Interviste). Cfr. anche *Agence Europe*, 2/3.12.1991.

¹⁴⁸ Nonostante l'appartenenza a famiglie politiche diverse, infatti, Kohl aveva un'ottima relazione personale tanto con John Major che, in particolare, con Francois Mitterand (*Financial Times*, 14.11.1991).

¹⁴⁹ *Financial Times*, 27.11.1991; *Agence Europe*, 28.11.1991.

¹⁵⁰ Amsterdam, il 5 e 6 dicembre 1991.

¹⁵¹ Il 29 novembre. L'appoggio di Mitterand in materia di politica sociale risale al memorandum del 1981 (Cfr. *Agence Europe*, 27.11.1991).

¹⁵² Tra l'altro Gabaglio ne parla ancora ad un convegno organizzato dalla CISL, convegno dove tra l'altro Andreotti parla, cosa mai successa, di "crisi dell'economia sociale di mercato", ribadendo dunque l'impegno italiano per far approvare un accordo soddisfacente in materia di politica sociale. (intervista di un alto funzionario comunitario).

¹⁵³ *Agence Europe*, 6.12.1991.

¹⁵⁴ *The Economist*, 7th-13th.12.1991, Vol.321, N.7736, p.34.

nell'accordo del 31 ottobre. I lavori si rivelano inaspettatamente proficui: nella serata di martedì vi era ormai accordo sulla maggior parte delle questioni; la politica sociale, invece, era sempre ad un punto morto¹⁵⁵. Secondo gli inglesi, la politica sociale così come proposta, avrebbe danneggiato l'Europa intera: ciò che Major rifiutava in particolare era qualsiasi estensione di regolamentazione del mercato del lavoro¹⁵⁶. Constatata l'impossibilità di un ravvicinamento delle diverse posizioni, il Ministro olandese per gli Affari Europei Piet Dankert, ammetteva che "non vi è spazio per un compromesso"¹⁵⁷. Di conseguenza, alle 7 di sera del martedì, l'incontro veniva sospeso per permettere a Lubbers di parlare in privato con John Major, cui si aggiunse in seguito Helmut Kohl. Finalmente, alle 11, "l'amicizia tra Kohl e Major si dimostrò utile", facendo sì che Major accettasse che gli altri undici Stati membri legiferassero per conto proprio in materia di politica sociale¹⁵⁸: l'idea dell'*opt-out* propugnata da Gabaglio. Si recuperò così l'accordo del 31 ottobre, modificandolo in un solo punto, cosicché - presentato in Consiglio Europeo da Helmut Kohl e difeso da Gianni De Michelis - fu infine adottato con la forma di Protocollo annesso ai Trattati¹⁵⁹.

Con l'arrivo di una nuova generazione di leader europei, sostanzialmente omogenei per idee politiche, età e limitata passata esperienza governativa, si è avuto un nuovo sviluppo del ruolo del Consiglio Europeo. I nuovi leader della famiglia socialista si sono infatti visti costretti a manovre economiche restrittive - e dunque difficili da fare approvare a livello domestico - cosicché il quadro europeo ha assunto per essi una valenza nuova. Da una parte l'UE può infatti tornare utile per giustificare o prendere decisioni altrimenti difficilmente presentabili nel contesto nazionale, dall'altra gli incontri dei Consigli Europei diventano luoghi in cui esprimere e ricevere la solidarietà dei colleghi europei e dove, se necessario, trovare una fonte di "legittimazione internazionale" da rivendere a casa, grazie alla grande attenzione dei media su tali eventi. Tuttavia, l'attivismo "europeo" del Premier può, specialmente laddove vi siano governi di coalizione, generare conflitti - latenti o palesi - con gli altri membri del Governo, specie con il Ministro degli Esteri, il cui ruolo rischia di essere ridotto. Ad esempio, la decisione del Presidente del Consiglio italiano D'Alema di aderire al blocco dei "14" contro l'Austria ha creato grande nervosismo alla Farnesina, che non era stata consultata¹⁶⁰.

¹⁵⁵ *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737, p.29; *Heral Tribune*, 11.12.1991.

¹⁵⁶ *Financial Times*, 11.12.1991.

¹⁵⁷ *Financial Times*, 11.12.1991.

¹⁵⁸ *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737, p.29.

¹⁵⁹ Si tratta di un Protocollo ed un Accordo annessi al Trattato di Maastricht. Cfr. *The Economist*, 14th-20th.12.1991, Vol.321, N.7737, p.29.

¹⁶⁰ Al contrario, nel caso portoghese, la Dichiarazione era stata preparata congiuntamente dal Primo Ministro con il Ministro degli Esteri ed il Segretario di Stato per gli Affari Europei. Interviste ed osservazione partecipata.

Va infatti sottolineato che il CAG nel suo complesso ha mostrato una certa suscettibilità proprio a causa dell'accresciuto ruolo del Consiglio Europeo e dei Capi di Stato e Governo che lo compongono¹⁶¹. Dopo la "Dichiarazione solenne sull'Unione Europea di Stoccarda" del 1983, il CAG è infatti responsabile del coordinamento della preparazione finale dei lavori del Consiglio Europeo, anche se per l'UEM, l'occupazione e la cooperazione nei settori AIG la preparazione di fondo è assicurata dalle formazioni specializzate del Consiglio. Il Consiglio Europeo, riunendosi a volte "a porte chiuse", ha voluto rimarcare il proprio ruolo quale network europeo privilegiato e prioritario. Ad esempio, può essere in tal senso letta la decisione presa a Pörschach (24/25.10.1998) dai Capi di Stato e di Governo di dotarsi di un network telematico esclusivamente proprio¹⁶².

II.8 - La Presidenza dell'Unione Europea

Assumere la Presidenza dell'Unione Europea presenta vantaggi e svantaggi: accanto ad un notevole prestigio e risalto sugli organi di informazione, si affianca un considerevole sforzo organizzativo. Tra i due, comunque, i vantaggi sono i più rilevanti: si pensi innanzitutto alla possibilità di decidere sull'agenda dei Consigli e dei gruppi di lavoro. Accade dunque spesso che uno Stato membro si giovi del proprio Semestre di Presidenza per far avanzare - o al contrario per ritardare - questioni considerate importanti per lo stesso Stato. Si può così notare che come uno stesso gruppo di lavoro si riunisca due volte al mese nella prima parte dell'anno e poi magari due volte in tutto nel successivo semestre. Vi sono poi materie che sono introdotte da una Presidenza: è il caso ad esempio, delle relazioni con l'America Latina, tema che ha cominciato ad essere veramente trattato solo dopo l'entrata di Spagna e Portogallo.

In Italia, l'importanza del Semestre di Presidenza è chiara per i diplomatici del Ministero Affari Esteri, meno per la generalità delle forze politiche. Un esempio di quanto poco le forze politiche italiane percepiscano l'importanza del Semestre di Presidenza è offerto dall'analisi di quanto accadde nell'inverno 1995-96. Con il Semestre di Presidenza italiano ormai alle porte (gennaio-giugno 1996) si discusse dell'opportunità o meno di convocare le elezioni legislative, arrivando a suggerire di "scambiare" il Semestre con l'Irlanda (*sic!*). Nel frattempo in Parlamento si discuteva della posizione italiana per la Conferenza

¹⁶¹ Si noti che generalmente i momenti più critici del Consiglio Europeo, i "pranzi di lavoro", avvengono in stanze separate: i Capi del Governo (assistiti solo dagli interpreti, se necessario), i Ministri degli Esteri in altro locale, ultimamente anche i Sottosegretari hanno preso a riunirsi per conto proprio (altrettanto fanno i Rappresentati Permanenti).

¹⁶² Interviste.

Intergovernativa (CIG) che avrebbe dovuto aprirsi nel marzo 1996¹⁶³, proprio sotto la Presidenza italiana. Fronte alle 10 risoluzioni presentate alla Camera, solo 5 furono infine approvate¹⁶⁴, provocando una spaccatura in Parlamento e illazioni di nuove probabili maggioranze¹⁶⁵. In realtà, le mozioni toccavano solo parzialmente la questione CIG, per focalizzarsi invece su questioni domestiche. Ad esempio, la risoluzione più votata concerneva i problemi delle PMI¹⁶⁶, mentre una delle risoluzioni ritirate¹⁶⁷ chiedeva per la Presidenza italiana “un Governo stabile e autorevole, dotato del necessario governo costituzionalmente previsto”!¹⁶⁸ Infine, contrariamente alle ragionevoli richieste di quanti (pochi) sostenevano la necessità di convocare le elezioni legislative solo a fine Semestre, le elezioni furono convocate il 16 febbraio per il 21 aprile 1996. Il risultato è stato una delle Presidenze italiane peggio gestite, con un’assai poco incisiva conduzione della CIG, al contrario di quanto era invece successo nei due precedenti Semestri di Presidenza, tenutesi nel 1985 e nel 1990 dove invece il ruolo dell’Italia fu fondamentale.

Sul finire del 1984, allorché il Presidente-designato della Commissione Europea Jacques Delors effettuò un giro delle capitali europee, alto era il consenso delle forze politiche italiane nei riguardi dell’integrazione europea. Nel suo tour, Delors aveva proposto ai Governi degli Stati membri alcuni obiettivi circa il futuro della Comunità ed il lavoro della Commissione in esso, trovando un sostanziale consenso solo sul proposito di (infine) completare il *Mercato Comune*. A tal fine, la Commissione Delors presentò già nei primi mesi del 1985 il cosiddetto *Libro Bianco*, redatto dal Commissario britannico Lord Cockfield: in esso venivano elencate circa 300 direttive da adottare entro il 1 gennaio 1993, per poter dar effettivamente vita al ribattezzato *Mercato Unico*. Il *Rapporto Cecchini*¹⁶⁹ stimava invece che – grazie all’integrazione del mercato comunitario – il PIL della Comunità avrebbe potuto progredire, già nello spazio di qualche anno – dal 4 al 7%. Di conseguenza, la Commissione Delors chiedeva agli Stati membri di apportare alcune modifiche al Trattato, al fine di disporre di procedure decisionali più snelle che assicurassero l’effettiva adozione delle misure elencate. Fu anche sollecitato un maggiore coinvolgimento del Parlamento Europeo, sì da colmare il deficit democratico che sarebbe derivato dalla trasposizione di nuovi poteri e competenze a

¹⁶³ Torino, 29 marzo 1996.

¹⁶⁴ I documenti Pezzoni, Andreatta-Berlinguer-Lega, CCD-CDU, Costa, Stirk Lievers (*La Stampa*, 8.12.1995; *L’Unità*, 8.12.1995).

¹⁶⁵ Così *L’Unità* (8.12.1995, p. 3) nel titolo: “Dini ha trovato nelle posizioni del centrosinistra e dei moderati del Polo un indirizzo maggioritario in Parlamento [...] E’ la base di una nuova maggioranza politica?”.

¹⁶⁶ La “Mozione Pezzoni”.

¹⁶⁷ La “Mozione Dotti”.

¹⁶⁸ Cf. *La Stampa*, 8.12.1995; *L’Unità*, 8.12.1995; *Il Sole 24 Ore*, 8.12.1995.

¹⁶⁹ Cecchini P., 1988, *Il Costo Della Non-Europa*, EC Publications.

livello europeo. Il primo semestre 1985 vedeva il turno della Presidenza Italiana della CEE. La compattezza delle forze politiche sull'ideale dell'integrazione europea fece sì che la convocazione di una Conferenza Intergovernativa (CIG) diventasse la priorità del Governo italiano. Fu di conseguenza messa in atto un'incessante attività di pressione sugli altri Governi europei, sia a livello diplomatico che politico¹⁷⁰. Ciononostante, il Consiglio Europeo di Milano (28-29.6.1985) si svolse in un'atmosfera tesa, per il rifiuto di Danimarca, Grecia e Regno Unito di convocare la Conferenza; inoltre, un Progetto di Trattato presentato da Francia e Germania contribuì ad imbrogliare le carte e creare confusione. Alla fine di un dibattito assai caotico, la Presidenza italiana attuò – nelle parole del Primo Ministro greco Papandreu – “un vero e proprio colpo di Stato”¹⁷¹. Su proposta del Ministro degli Esteri Giulio Andreotti, il Presidente del Consiglio Bettino Craxi richiese infatti il voto a maggioranza semplice sulla convocazione della CIG: una richiesta in linea con la lettera del Trattato, ma nella pratica un atto senza precedenti, in un organo abituato a deliberare sulla base del consenso. Ciò permise tuttavia di scavalcare il veto di Regno Unito, Danimarca e Grecia e di convocare la Conferenza di revisione del trattato. A nulla servì pertanto l'indignazione del Primo Ministro inglese Margareth Thatcher e di quello danese Schlulter (che parlerà addirittura di “atto di violenza”). Di conseguenza, già nel dicembre dello stesso anno poteva essere adottata la prima sostanziale modifica al trattato CEE, il cosiddetto *Atto Unico Europeo (AUE)*.

L'Italia ha poi giocato, nello stesso periodo, un ruolo importante relativamente all'adesione del Portogallo e della Spagna alla CEE. Vedendo nell'allargamento l'opportunità di ribilanciare a sud la CEE – l'Italia sostenne infatti l'adesione dei due paesi iberici tanto politicamente che tecnicamente, contribuendo a sbloccare i negoziati in momenti particolarmente critici, quali furono gli ultimi mesi di negoziati - che caddero appunto nel Semestre di Presidenza italiano¹⁷².

Il successivo semestre di Presidenza italiano si è tenuto dal luglio al dicembre 1990. Alla fine del 1989, con la caduta del Muro di Berlino e la prospettiva della riunificazione tedesca era

¹⁷⁰ Come pose l'accento in seguito il *Financial Times* (27.11.1991), tanto l'allora Primo Ministro Bettino Craxi che il Ministro degli Affari Esteri Giulio Andreotti, potevano contare sulle rispettive famiglie politiche europee, i socialisti ed i cristiano democratici.

¹⁷¹ Stirk M.R., 1996, *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London, p. 210.

¹⁷² Cfr. in tal senso numerose interviste tra cui l'ex Primo Ministro e poi Presidente della Repubblica Portoghese Mario Soares (Lisbona, 3.6.1998), l'ex Ambasciatore a Bruxelles e poi Ministro delle Finanze Imani Rodriguez Lopez (Lisbona, 22.5.1998) e numerosi alti funzionari e diplomatici italiani e stranieri che hanno chiesto l'anonimato. Secondo Ermani Rodriguez Lopez, “i tre italiani che ebbero un ruolo decisivo furono Pietro Calamia, Renato Ruggiero e Giulio Andreotti.”. In particolare “Giulio Andreotti fu l'unico che capì i problemi del Portogallo... fu lui che trovò la soluzione al problema delle quote sul pesce che rischiavano far crollare tutto, proprio alla fine dei negoziati”.

stato deciso¹⁷³ di convocare, per la fine dell'anno successivo, due CIG, una sull'Unione Economica e Monetaria (UEM) e l'altra su una ancor vaga "Unione Politica"¹⁷⁴. Il 1990 avrebbe dovuto servire da preparazione per la Conferenza, da convocarsi formalmente ad opera della Presidenza italiana al Consiglio Europeo del dicembre 1990. La Presidenza Italiana¹⁷⁵ confermò subito l'intenzione di dar vita a due Conferenze parallele, l'una sull'Unione Economica e Monetaria e l'altra sull'Unione Politica¹⁷⁶. Tuttavia, poiché vi era il timore che troppe opzioni ancora aperte potessero avere un esito negativo sul Consiglio Europeo di dicembre, fu deciso di convocare anche un Consiglio Europeo informale in ottobre, il cosiddetto *Roma I*¹⁷⁷. Nel *Roma I* venne dunque approvato il *Rapporto Carli* sull'UEM, nonostante il voto contrario della Thatcher¹⁷⁸. Dopo il *Roma I*, il Presidente del Consiglio Andreotti intraprese una serie di incontri bilaterali allo scopo di facilitare ulteriormente lo svolgersi del *Roma II*. Oltre ai colloqui bilaterali con i leaders socialisti francese e spagnolo¹⁷⁹, con i quali aveva ottimi rapporti personali, il Primo Ministro italiano si incontrò a più riprese con gli omologhi Cristiano-Democratici¹⁸⁰. Pertanto, al Consiglio *Roma II* (14/15.12.1990), le due CIG furono infine convocate, così come ambito da Italia, Francia e Germania¹⁸¹.

Per quanto riguarda il Portogallo, vi sono stati solo due Semestri di Presidenza - nel 1992 e nel 2000 - in quanto il paese lusofono preferì rinunciare alla Presidenza che gli sarebbe spettata subito dopo l'adesione alle Comunità. Come visto, l'avvicinarsi della Presidenza del 1992 costituì materia di scontro elettorale.

Nel 1991, il programma elettorale del PSD¹⁸² - mirante ad essere riconfermato al Governo - affermava che la Presidenza CEE sarebbe stata un momento privilegiato per l'affermazione del Portogallo e un'opportunità per arricchire la politica esterna comunitaria e che "solo la stabilità di un Governo di maggioranza può garantire il pieno esito nella conduzione dei

¹⁷³ La decisione era scaturita da una cena all'Eliseo tenutasi Sabato 18 novembre 1989, ad invito dal Presidente francese François Mitterand (*Le Monde*, 18/19.11.89 e 21.11.89, *Le Figaro* 20.11.89), e dal successivo Consiglio Europeo di Strasburgo (8-9 dicembre 1989).

¹⁷⁴ *Le Monde*, 2-14.12.1989.

¹⁷⁵ Poco dopo l'inizio del Semestre di Presidenza, Giulio Andreotti divenne Presidente del Consiglio, affiancato da Gianni De Michelis con l'incarico di Ministro degli Esteri.

¹⁷⁶ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*, Fontana Press, London, pp. 167-168.

¹⁷⁷ 27/28.10.1990.

¹⁷⁸ Per altro, la rigida posizione del leader britannico in tale occasione costituì il pretesto per la sua destituzione dalla guida di conservatori britannici e, conseguentemente, dalla posizione di Primo Ministro. Nelle sue memorie, la Thatcher parlerà di una "Florentine trap" creata da Andreotti "con i suoi parlamentari e gli altri partiti democristiani" (Thatcher M., 1993, *The Downing Street Years*, Harper Collins, London, pp. 763-765) La Thatcher fu sostituita dal "delfino" John Major.

¹⁷⁹ François Mitterand e Felipe Gonzales.

¹⁸⁰ Al tempo, sei dei dodici Capi di Governo erano di area DC: Andreotti, l'olandese Ruud Lubbers, Jacques Santer (Lussemburgo), Wilfred Martens (Belgio), Constantine Mitsotakis (Grecia) ed Helmut Kohl.

¹⁸¹ *Il Sole 24 Ore*, *La Repubblica*, *Agence Europe* 13-17.12.1990.

¹⁸² Governo uscente di minoranza PSD con Cavaço Silva.

delicati negoziati della Presidenza”¹⁸³. All’opposizione, il PS riteneva che il Portogallo non fosse adeguatamente situato a livello comunitario e in, *Dez Propostas para colocar Portugal no centro da União Europeia e na Europa do Futuro*¹⁸⁴, chiedeva di “dignificare” il Portogallo esercitando una Presidenza “di livello nazionale ed europea”.

Per prepararsi alla Presidenza 1992, furono studiate le Presidenza spagnola, francese ed irlandese¹⁸⁵, oltre all’appoggio usualmente dato dal Segretariato Generale del Consiglio ai paesi piccoli, il Portogallo chiese ed ottenne dalla Commissione il distacco di alcuni funzionari comunitari a Lisbona. Inoltre, lo staff della DGAC fu aumentato in modo notevole grazie a personale esterno esperto in materia europea. Lo Presidenza del 1992 - come del resto quella del 2000 - è stata caratterizzata da un alto livello di pragmatismo, necessario dopo la turbolenta Presidenza olandese sotto la quale si era arrivati alla conclusione dei negoziati per la modifica dei trattati. Tra i temi giunti ad una positiva risoluzione al momento del Consiglio europeo del giugno 1992 si trovano la riforma della PAC e le attività relative alle relazioni esterne della Comunità. Tra gli aspetti negativi, la mancata approvazione del “Pacchetto Delors II”¹⁸⁶.

La Presidenza Portoghese del 2000, da alcuni definita una “Presidenza di passaggio”, aspettando il turno francese, ha invece rivestito un’importanza cruciale per il futuro dell’UE fornendo le basi per il Trattato di Nizza del dicembre 2000. La Presidenza aveva individuato sei aree prioritarie: avvio e definizione dei compiti della CIG per le riforme istituzionali; allargamento; politica estera e di sicurezza comune; affari interni e giustizia; impiego, riforma economica e coesione sociale; salute pubblica e sicurezza alimentare. Per quanto riguarda la CIG, iniziata il 14 febbraio a Bruxelles, il problema principale era cosa includervi, tanto che il mandato definitivo doveva essere deciso a giugno dal Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira. Le Conclusioni del Consiglio di Amsterdam erano infatti vaghe in materia: quanto ai contenuti si menzionavano solo i cosiddetti *left-overs*, i “lasciti”, di Amsterdam - composizione e numero di Commissari; revisione della ponderazione dei voti in Consiglio; *possibile* estensione dell’uso della maggioranza qualificata in seno al Consiglio - più dei non meglio specificati “altri necessari emendamenti”. Tra essi, è stata ad esempio inclusa - grazie al lavoro della Presidenza, la *cooperazione rafforzata*. Ma il Governo portoghese ha inoltre approfittato del Semestre di Presidenza per organizzare un Consiglio Europeo Straordinario a

¹⁸³ *Portugal No Bom Caminho; Programa eleitoral do PSD, 1991. Cfr. A Presidência Portuguesa da CEE.*

¹⁸⁴ *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista.* Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999, CD-Rom a tiratura limitata.

¹⁸⁵ Box G., 1991, *Portugal's Presidency*, ICEP, Lisboa.

¹⁸⁶ Cfr. *Presidência Portuguesa da CE: um balanço*, “Industria. Revista de Empresários e negócios.”, Lisboa, Ano XII, N.º 7/8 Jul /Ago 1992/Duplo.

Lisbona dal titolo "Impiego Riforma Economica e Coesione Sociale - per un'Europa dell'Innovazione e della Conoscenza", tema particolarmente caro al Primo Ministro Antonio Gutierrez¹⁸⁷. Si tratta di un tipico esempio di come la Presidenza possa essere impiegata dallo Stato che la detiene per far avanzare questioni da esso ritenute rilevanti.

II.9 - La Commissione

Antesignana della Commissione è stata l'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), alla quale, nel trattato CECA, venne esplicitamente riconosciuto un carattere sovranazionale. Il primo Presidente dell'Alta Autorità, Jean Monnet (1952-1955), istituì un apparato amministrativo agile, flessibile, rivolto alla soluzione delle questioni concrete. Dopo la ratifica dei trattati di Roma, nel 1958 venne istituita la Commissione della Comunità Economica Europea, il cui primo Presidente fu Walter Hallstein (1958-1967), il migliore Presidenti insieme a Delors. Mentre il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto rappresentare gli interessi degli Stati membri, la Commissione fu concepita come organo di tutela degli interessi comunitari. A questo scopo, le venne affidata, attraverso i trattati, l'esecuzione di una serie di compiti concreti - elencati in forma generale dall'allora articolo 155 del Trattato CEE - che possono essere riassunte in tre funzioni essenziali:

- 1) la funzione di iniziativa in seno al processo decisionale della CE: il Consiglio può prendere decisioni solo su proposta della Commissione;
- 2) la funzione legislativa, grazie al quale la Commissione, nel quadro delle proprie competenze, ha il potere di emanare atti con efficacia vincolante e di concludere accordi internazionali;
- 3) la funzione amministrativa e di controllo, che conferisce alla Commissione il potere di dare attuazione agli atti comunitari e di controllare l'applicazione dei trattati da parte degli Stati membri. Il Trattato di Fusione¹⁸⁸ unificò l'Alta Autorità e le due Commissioni dell'epoca, quella della CEE e quella della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa), in un'unica «Commissione delle Comunità europee». La Commissione europea si trova pertanto al centro del processo di preparazione, produzione, attuazione e controllo della normativa della Comunità.

Più specificamente, possiamo individuare 6 tipi di funzioni:

¹⁸⁷ Interviste.

¹⁸⁸ In vigore dal 1° luglio 1967.

1. *Iniziativa legislativa / preparazione delle decisioni*: la Commissione elabora e presenta al Consiglio ed al Parlamento tutte le proposte legislative richieste dall'attuazione del Trattato CE: in quasi tutte le materie rientranti nel I Pilastro (fanno eccezione: l'associazione di Paesi terzi e l'ampliamento), il Consiglio può approvare atti legislativi solo sulla base di una proposta della Commissione¹⁸⁹.

2. *Elaborazione delle decisioni*: la Commissione concorre all'elaborazione delle decisioni attraverso la partecipazione dei propri funzionari ai gruppi di lavoro del Consiglio, attraverso i propri funzionari di rango più elevato e attraverso la presenza del proprio Vicesegretario Generale in seno al COREPER. I funzionari della Commissione non dispongono qui di un proprio diritto di voto, ma ciò non toglie che essi possano spesso svolgere un ruolo importante, specie nella ricerca e definizione di un compromesso accettabile per tutti. Si ricordi che la Commissione può sempre modificare la propria proposta, in qualunque fase del processo decisionale. Alle sedute del Consiglio partecipa il Commissario competente per materia, il quale non può tuttavia influire se non in misura molto limitata sulle trattative tra i vari Ministri. La Commissione dispone di propri poteri decisionali, che esercita indipendentemente dal Consiglio, soprattutto per quanto riguarda la propria organizzazione interna, il bilancio, la concorrenza e la tutela del mercato (es. decisioni sulle sovvenzioni alle imprese o sulle fusioni tra imprese).

3. *Esecuzione delle decisioni*: la Commissione decide sotto la propria responsabilità del bilancio dell'Unione¹⁹⁰, ha il potere di autorizzare gli Stati ad avvalersi delle clausole di salvaguardia previste dai Trattati, e ha poteri propri in materia di regola sulla concorrenza, in particolare il controllo degli aiuti nazionali¹⁹¹. Il Consiglio ha inoltre frequentemente delegato il potere normativo alla Commissione, affidandole innanzitutto il compito di emanare *regolamenti di attuazione* di altri regolamenti. Con l'Atto Unico del 1987 tale delega, che sotto il profilo giuridico era da considerarsi l'eccezione, è divenuta la prassi, sicché tale conferimento è oggi obbligatorio.

4. *Controllo delle decisioni*: Ai sensi dell'art. 211 TCE, "la Commissione [...] vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso" e "esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite". La Commissione può intervenire tanto mediante decisioni giuridicamente vincolanti (ad esempio nel campo delle regole di

¹⁸⁹ Art. 211 TCE.

¹⁹⁰ Art. 274 TCE.

¹⁹¹ Art. 88 TCE.

concorrenza), che mediante (non vincolanti) raccomandazioni e/o pareri¹⁹². Nell'ambito delle procedure di infrazione al trattato¹⁹³ la Commissione può infatti ricorrere, davanti alla Corte di Giustizia europea, contro uno Stato membro che abbia contravvenuto al trattato o ad altri atti della CE/UE. Per questo, essa viene anche chiamata "custode dei trattati". Se lo Stato membro non ottempera agli obblighi stabiliti dalla sentenza, la Commissione ha la facoltà di esigere una sanzione pecuniaria¹⁹⁴. Inoltre, mediante altri tipi di ricorso, essa può portare davanti alla Corte di Giustizia anche altre istituzioni dell'UE.

5. *Funzione di rappresentanza*: il Trattato attribuisce personalità giuridica alla Comunità¹⁹⁵ e prevede che essa sia rappresentata dalla Commissione¹⁹⁶. La rappresentanza ad opera della Commissione si attua tanto a livello esterno (internazionale) che interno. È infatti la Commissione a negoziare i trattati internazionali e, in misura crescente, a rappresentare la Comunità in conferenze ed organizzazioni internazionali¹⁹⁷ o negli Stati terzi (dove le delegazioni della Commissione godono di status diplomatico, secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Vienna). Non altrettanto avviene invece per quanto riguarda la PESC dove è la Presidenza a rappresentare l'Unione¹⁹⁸. Nelle Capitali degli Stati membri, gli uffici della Commissione hanno il compito di rappresentare la Comunità negli Stati membri¹⁹⁹.

6. Per quanto riguarda la *politica estera e di sicurezza comune* (PESC, secondo pilastro dell'UE) e la cooperazione nei *settori della giustizia e degli affari interni* (AIG, terzo pilastro dell'UE) la Commissione è "pienamente associata ai lavori" e può presentare proposte al Consiglio²⁰⁰. Non detiene quindi però il monopolio sulla presentazione delle proposte.

II.9.1 – Gli attori nazionali

La Commissione ha una *struttura* a tre livelli: il Presidente ed il Collegio dei Commissari, i Gabinetti, la burocrazia.

Benché *primus inter pares*, il *Presidente* è il principale rappresentante della Commissione, di cui indica la direzione di lavoro e coordina l'attività. Il Presidente ha la responsabilità del

¹⁹² Pocar F., 1991, *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, pp. 124-126.

¹⁹³ Art. 226 TCE.

¹⁹⁴ In base all'articolo 228 TCE.

¹⁹⁵ Art. 281 TCE.

¹⁹⁶ Art. 282 TCE.

¹⁹⁷ Ad es. all'ONU la Comunità ha statuto di osservatore.

¹⁹⁸ Art. 18,1 TUE.

¹⁹⁹ In tal caso, benché i Direttori siano trattati alla stregua di diplomatici, gli uffici della Commissione presso gli Stati membri sono "uffici di informazione", e non delegazioni diplomatiche.

²⁰⁰ Artt. 22 e 34 TUE.

coordinamento orizzontale del policy-making della Commissione e, durante le riunioni del Collegio dei Commissari deve riuscire a bilanciare tra un'effettiva presidenza della Commissione e il mantenimento del consenso collegiale, ed allo stesso tempo cercare di dirigere la direzione politica della Commissione²⁰¹. Pertanto, mentre solitamente non vi sono veti incrociati per quanto riguarda la nomina dei singoli Commissari, la nomina da parte del Consiglio del Presidente della Commissione è oggetto di lunghi negoziati tra gli Stati membri. Al di là della rotazione informale attorno a tre variabili (paese piccolo - paese grande; paese del sud - paese del nord; socialista - cristiano democratico / conservatore), vi è anche la questione *high profile - low profile*. Gli unici due Presidenti "forti" - Walter Hallestein (1957-1967) e Jacques Delors (1985-1995) - sono stati sostituiti da due Presidenti di "basso profilo", scelti proprio per questa loro caratteristica. Ad Hallestein succedette infatti - come conseguenza dell'ostilità del Presidente francese De Gaulle, in un pacchetto globale per risolvere la *crise de la chaise vide* - Jean Rey (1967 - 1970, primo Presidente dopo la fusione degli Esecutivi); a Delors - a causa dell'opposizione inglese e dopo uno scontro in cui entrarono in gioco anche posizioni chiave in altre organizzazioni internazionali quali l'OECD, l'UEO, e l'OMC - successe invece Jacques Santer. Riporta infatti Middlemas²⁰²: "Delors was not an obvious choice in 1984, nor is it obvious why Margaret Thatcher voted for him". Mrs Thatcher e Kohl infatti si opposero all'altro nome sulla lista di Mitterand, Claude Cheysson²⁰³. Nella scelta della Commissione per il dopo-Delors, poi, "Jean-Luc Dehaene in 1994 had Franco-German backing and the assent of most others, yet his candidature fell to a British veto because of fears that as skilled an operator as the Belgian Prime Minister might be able to assume Delors' full mantle. The final appointment, Jacques Santer, was no member State's first choice."²⁰⁴. Sotto la guida di Jacques Delors (1985-1995), infatti, il ruolo della Commissione si era assai rafforzato, in particolare sotto due aspetti: 1) in primo luogo, ha assunto sempre maggior importanza come mediatrice tra i Governi nazionali, soprattutto a causa del più diffuso ricorso alle decisioni prese a

²⁰¹ Donnelly M., Ritchie E. in Edwards G., Spence D., 1994, *The European Commission*, Longman, London, pp. 39-40. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il Presidente definisce gli orientamenti politici del collegio nel suo insieme. Il nuovo articolo 217 del trattato di Nizza rafforza ulteriormente il ruolo del presidente. Competono ormai al Presidente le decisioni sull'organizzazione interna della Commissione, per garantire la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione. Il principio di collegialità viene così formalmente enunciato per la prima volta nei trattati. Il Presidente attribuisce le competenze ai commissari e può modificarne la ripartizione nel corso del mandato. Il Presidente nomina i vicepresidenti, previa approvazione del collegio. Ogni membro della Commissione deve rassegnare le dimissioni se il Presidente, previa approvazione del collegio, glielo chiede.

²⁰² Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, 215. Cfr. anche Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford., p. 117.

²⁰³ Ross G., 1995, *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge, p. 28

²⁰⁴ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, 215. Cfr. anche Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford., p. 215; Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford, p. 117.

maggioranza in seno al Consiglio; 2) in secondo luogo, l'intensificazione delle relazioni economiche e commerciali ne hanno rafforzato il ruolo internazionale²⁰⁵.

Come i Commissari, anche il Presidente ha un piccolo margine di manovra in favore del proprio Stato. Di Delors (II) si racconta ad esempio che "appariva spesso come se il Presidente agisse su mandato degli azionisti Philips /KLM e Air France / Scania"²⁰⁶. Delors, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, ha del resto beneficiato dal sostegno del Presidente francese Mitterand.

Il collegio è composto dai 20²⁰⁷ Commissari (compreso il presidente della Commissione, nella sua qualità di *primus inter pares*), nominati di "comune accordo" dai Governi degli Stati membri²⁰⁸, previa approvazione del Parlamento europeo, per un periodo di 5 anni, rinnovabile. I Commissari "nell'adempimento dei loro doveri, [...] non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né alcun organismo"; la nomina collettiva dovrebbe sottolinearne l'indipendenza²⁰⁹. Il Parlamento europeo - che deve approvare la Commissione prima che essa possa entrare in carica - può anche destituire il collegio con un voto di sfiducia²¹⁰. Il Collegio dei Commissari si riunisce sotto la direzione del Presidente della Commissione e decide a maggioranza semplice. Nella pratica, tuttavia, si procede per lo più secondo il principio del consenso e, per rendere più spediti i lavori del collegio, sono stati introdotti la "delega" ed il "procedimento scritto"²¹¹, procedure in cui il Segretario Generale della Commissione Europea è depositario di un'importante funzione di coordinamento²¹².

²⁰⁵ Dietrich R. in Wessels W., 1993, *The Maastricht Treaty on the European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, European Interuniversity Press, Bruxelles, p. 60.

²⁰⁶ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, p. 215. Cfr. anche Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford., p. 220.

²⁰⁷ Il 1° maggio 2004, con l'adesione all'Unione di dieci nuovi paesi, i membri della Commissione sono saliti a 30. Con l'entrata in carica della nuova Commissione (2004-2009) il 1° novembre 2004, vi saranno solo 25 Commissari, uno per paese. Quando anche la Bulgaria e la Romania aderiranno, l'Unione raggiungerà i 27 Stati membri. In quel momento, il Consiglio deciderà all'unanimità il numero massimo di Commissari. Questi dovranno essere meno di 27 e la loro nazionalità sarà stabilita mediante un sistema di rotazione.

²⁰⁸ Art. 214 TCE.

²⁰⁹ Art. 213 TCE.

²¹⁰ Art. 201 TCE.

²¹¹ Con la delega, un Commissario viene autorizzato a decidere da solo su talune questioni, in genere a carattere piuttosto tecnico (soprattutto nell'ambito agricolo), senza che con ciò venga meno la responsabilità collettiva del Collegio. Con il procedimento scritto, la decisione su una determinata questione, in merito alla quale esiste un accordo sostanziale, viene distribuita a cura del Segretariato Generale, mediante circolare, alle direzioni generali ed ai gabinetti.

²¹² La Commissione è dotata di un Segretariato Generale il cui compito è tanto amministrativo che politico. Il *Segretario Generale*, infatti, assicura il coordinamento all'interno della Commissione, il mantenimento delle relazioni con Parlamento e Consiglio, presiede le settimanali riunioni dei Capi di Gabinetto (lunedì mattina) e dei Direttori Generali (giovedì) ecc. Dal 1958 vi sono stati solo due Segretari Generali: Emile Noel (1958-1987) e David Williamson (dal 1987). Noel, anche a causa della mancanza di forti personalità come Presidente della Commissione dopo Walter Hallestein, ha esercitato un vero e proprio potere politico. Williamson non aveva il profilo del predecessore; nondimeno, l'ottima intesa che aveva Delors è da considerarsi una delle ragioni del successo del rilancio del processo di integrazione comunitaria (Ludlow P., 1991, *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey's/CEPS, Brussels, pp.119-121).

Due variabili hanno sin ora pesato nella composizione della Commissione: il *bilanciamento politico* della Commissione e la distribuzione dei *portafogli* tra i diversi Commissari. Per quanto riguarda l'appartenenza politica si è spesso cercato un bilanciamento tra le due maggiori forze europee Democristiani / Popolari e Socialisti. Ad esempio nella Commissione "Delors II" vi erano sei socialisti (compreso il Presidente Delors), quattro democratico-cristiani (cui "portavoce" era Andriessen), tre liberali, un social-democratico, un membro del *Fianna Fail* (Irlanda), un conservatore britannico e un indipendente (il lussemburghese)²¹³. L'apparentamento politico dei Commissari delle ultime Commissioni è riassunto nella tavola che segue.

I COMMISSARI EUROPEI E LE FAMIGLIE POLITICHE EUROPEE 1985-2000				
COMMISSIONE	PPE & Conservatori	SOC	ELRD	ALTRI
Delors I 1985-89	Andriessen (DK) Natali (I) Pfeiffer (deceduto 1.8.87) Schmidhuber (RFG, dal 22.9.87) Lord Cockfield (UK)	Delors (F, Presidente) Ripa di Meana (I) Cheysson (F) De Clerq (B)	Christopherson (DK) Cardoso e Cunha (P)	Narjès (DK) Clinton Davis (UK) Mosar (L) Sutherland (IRL) Varfis (GR)
Delors II 1989-93	Andriessen (NL) Pandolfi (I) Brittain (UK) Matutes (S) Schmidhuber (RFG)	Delors (F, Presidente) Ripa di Meana (I) Marin (S) Van Miert (B) Millan (UK) Papandreu (GR)	Bangeman (RFG) Schrivener (F) Cardoso e Cunha (P) Christopherson (DK)	Dodlinger (L, tecnico) MacSharry (IRL, <i>Fianna Fail</i>)
Delors III 1993-95 (tot 17)	Brittain (UK) Matutes (S) Schmidhuber (RFG) Paleokrassas (GR) Steichen (LUX) Vanni d'Archirafi (I, d'area) Van der Brook (NL)	Delors (F, Presidente) Millan (UK) Marin (S) Ruberti (I) Van Miert (B)	Bangeman (RFG) Christopherson (DK) J.D.R. Salvador Pinhero (P) Schrivener (F)	Flynn (IRL, <i>Fianna Fail</i>)
Santer 1995-99 (tot 20)	Santer (LUX, Presidente) Brittain (UK) De Silguy (F) Fischer (A) Oreja (S) Van der Brook (NL)	Bierregaard (DK) Cresson (F) Gradin (SW) Kinnoek (UK) Liikanen (FIN) Marin (S) Papoutsis (GR) Van Miert (B) Wulf-Mathies (G)	J.D.R. Salvador Pinhero (P, poi nel PPE dopo l'entrata del PSD in tale famiglia politica)	Monti (I, tecnico, ora Forza Italia) Bonino (I, Radicali) Flynn (IRL, <i>Fianna Fail</i>)
Prodi 1999- 2005 (tot 20)	Loyola de Palacio (S) Barnier (F) Fisher (A) Patten (UK) Reding (LUX) Monti (I)	Kinnoek (UK) Busquin (B) Diamantopolou (GR) Lamy (F) Liikanen (FIN) Nielson (DK) Verheugen (RFG) Vitorino (P) Wallstrom (SW) Solbes Mira (S)	Bolkestein (NL)	Prodi (I, Presidente) Byrne (IRL, <i>Fianna Fail</i>) Schreyer (RFG, Verdi)

²¹³ Sidjanski D., 1992, *L'avenir federaliste de l'Europe*, P.U.F., Paris, p.112.

Secondo l'analisi di Page²¹⁴ la scelta dei Commissari avviene principalmente tra le file di politici di professione: 4/5 avevano già fatto carriera politica prima di andare a Bruxelles, più della metà dei Commissari sono stati membri del Governo - in alcuni casi occupando più di una *senior position*. In particolare quattro (Thorn, Cresson, Santer e Prodi) sono stati Primi Ministri.

Nel caso italiano si noti innanzitutto la tendenza a lasciare la Commissione prima della scadenza del mandato, qualora vi sia in patria l'ipotesi un seggio parlamentare (es. Spinelli) o di Ministro (es. Ripa di Meana) anche qualora si ricopra la carica di Presidente (es. Malfatti). Una tendenza che ha contribuito a far decrescere il prestigio e l'influenza dei Commissari italiani. Dal caso portoghese è più difficile trarre generalizzazioni, tranne notare che l'ultimo Commissario ha indubbiamente un prestigio assai alto in Portogallo ed era considerato uno dei Ministri più vicini al Primo Ministro e più potenti del Governo *Gutierrez I*.

In tale contesto, non sorprende l'affermazione di Middlemas²¹⁵ che "no Commissioner can expect to remain free of all pressures. It was a British Conservative Cabinet minister who declared to one, "we put you there and we expect you to deliver the goods" - but the statement could have done for a dozen capitals". Middlemas ricorda come ad esempio, Tugendhat e Lord Cockfield furono giudicati troppo "assimilati" a Bruxelles e pertanto non riconfermati dalla Thatcher. Un caso limite è rappresentato dal sostegno dato nel 1993 dal Commissario irlandese Padrain Flynn al proprio Governo quando questi - contrariamente a quanto promesso al Commissario per gli affari regionali Millan - decise di non accontentarsi di quanto assegnato al paese dai Fondi Strutturali²¹⁶. Secondo Christian Lequesne²¹⁷, nella condotta della loro azione pubblica, la posizione dei Commissari nei confronti dello Stato che li ha nominati non è tuttavia quella di una sottomissione pura e semplice. Essa illustra invece la dualità autonomia / dipendenza che caratterizza tutta la Commissione. Da una parte i Commissari sono in effetti attenti a applicare norme e principi che li possono portare a pronunciarsi qualche volta contro il proprio Governo, d'altra parte, i Commissari sono altresì condotti a sostenerne regolarmente gli interessi in seno al Collegio. D'altra parte il legame con la Capitale di origine può essere utile alla stessa Commissione per meglio coglierne gli umori. Come dichiarò ad esempio Leon Brittain: "I'm frequently consulted by Jacques Delors about what is going on in Britain. It would be bizarre if I could not answer [...] I think that it

²¹⁴ Page E.C., 1997, *People Who Run Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 116-125.

²¹⁵ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, p. 230.

²¹⁶ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, p. 234.

²¹⁷ Lequesne C., 1996, *La Commission Européenne entre autonomie et dépendance*, in: "Revue Française de Science Politique", Vol. 46, n. 3, Juin 1996, pp. 389-408.

is important that however holds my job I should play a part in British public life since the EC is part of British public life.²¹⁸

Infine, quando gli Stati membri grandi avevano ancora diritto a nominare due Commissari, essi *generalmente* erano attribuiti uno alla maggioranza al governo ed uno all'opposizione. Nel caso italiano, ciò non è mai avvenuto, essendo sempre stati assegnati i due Commissari dapprima alla DC e quindi alle due maggiori forze governative (DC e PSI). In Portogallo, il Commissario appartiene al partito del Governo che lo nomina, mentre al maggior partito d'opposizione viene "assegnato" il Direttore Generale "spettante" al Portogallo.

I COMMISSARI ITALIANI				
ANNI	DC	PSI	Tecnici	Altro
1958-62	P. Malvestiti (MPp & MGp) (sost. da G. Caron) G. Petrilli (MPd) (sost. da L. Levi Sandri)			
1962-67	G. Caron (MPp, MGp, MPp & MGd) (sost. da G. Colonna di Paliano)	L. Levi Sandri (PSDI)		
1967-70		L. Levi Sandri (PSDI)	G. Colonna di Paliano (diplomatico, area PLI, sostituito da E. Martino) (MPp & MGp, DC)	
1970-73	F.M. Malfatti (MPp, MGp, MPd & MGd) C. Scarascia Mugnozza (MPp & MGp)			
1973-77	C. Scarascia Mugnozza	A. Spinelli (MPd* & MGd) (sost. da C. Guazzaroni, PLI)		
77-81	L. Natali (MPp & MGp)	A. Giolitti (MPp & MGp)		
81-85	L. Natali (MPp & MGp)	A. Giolitti		
85-89	L. Natali	C. Ripa di Meana		
1989-93	F.M. Pandolfi (MPp & MGp)	C. Ripa di Meana (MGd) (dimessosi in anticipo)		
1993-95		A. Rupertì (MGp & MPd - nel PDS)	R. Vanni d'Archirafi (diplomatico, area DC)	
1995-99			M. Monti (area F.I.)	E. Bonino (MPp & MPed) (Radicali)
1999-2004			M. Monti	R. Prodi (MPp & MGp) (Democratici)

Legenda:

MPp membro del Parlamento prima di diventare Commissario

MGp membro del Governo prima di diventare Commissario

MPd membro del Parlamento dopo essere stato Commissario (* eletto come indipendente su liste PCI)

MGd membro del Governo dopo essere stato Commissario

²¹⁸ *Financial Times*, 9.7.90.

I COMMISSARI PORTOGHESI

ANNO	PSD	PS
1986-89	Antonio Cardoso e Cunha	
1989-93	Antonio Cardoso e Cunha	
1993-95	João Deus de Pineiro (MGp)	
1995-99	João Deus de Pineiro (MGp)	
1999-2005		Antonio Vitorino (MGp)

Legenda:

Mpp membro del Parlamento prima di diventare Commissario

MGp membro del Governo prima di diventare Commissario

MPd membro del Parlamento dopo essere stato Commissario

MGd membro del Governo dopo essere stato Commissario

La scelta dei Commissari appartiene allo Stato membro e l'uso vuole che non vi siano reciproche interferenze²¹⁹. Gli Stati intervengono invece nella distribuzione dei portafogli - teoricamente assegnati dal Presidente: a seconda dei propri interessi, ciascuno Stato membro fa infatti pressioni affinché al "proprio" Commissario venga assegnate quelle competenze ritenute maggiormente corrispondenti agli interessi nazionali, il che tuttavia implica che lo Stato membro abbia chiaro quali - delle politiche comunitarie - costituiscano per esso le priorità. Per alcuni Stati membri, infatti, le preferenze sono chiare (es. l'agricoltura per la Francia), ed alcune DG sono considerate "più importanti" di altre: ad esempio, le ex DG 1, 2, 3 e 4 "valgono" di più delle ex DG 9, 10, 11 e 12²²⁰. Margaret Thatcher ad esempio si volle assicurare che il Mercato Interno fosse attribuito a Lord Cockfield e "raccomandò" Brittain per la Concorrenza, mentre non riuscì ad assicurarsi il posto desiderato per Tugendhat. Genscher intervenne al fine che l'energia fosse nel 1977 attribuita a Bruner e Mitterand si assicurò, quando Cheysson lasciò, che Pisani andasse alla DG 8. Egualmente, quando Gundelach morì, la Danimarca insistette che il suo posto fosse

²¹⁹ Prima dell'entrata in vigore del trattato di Nizza la Commissione era nominata di comune accordo dai governi degli Stati membri. Il trattato di Nizza ha introdotto la maggioranza qualificata, che costituisce un importante passo avanti. Il Presidente della Commissione viene pertanto nominato in base alla nuova procedura di cui all'articolo 214 TCE. Il Consiglio, riunito a livello di capi di Stato o di governo e deliberando a maggioranza qualificata, designa la persona che intende nominare Presidente della Commissione. Tale designazione è approvata dal Parlamento europeo. Gli Stati membri redigono l'elenco delle persone che intendono nominare commissari. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il Presidente designato, approva tale elenco. Il collegio è collettivamente soggetto a un nuovo voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Dopo l'approvazione del Parlamento, il Presidente e i commissari sono formalmente nominati dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata. L'articolo 215 TCE è stato modificato per tener conto dell'introduzione della maggioranza qualificata nel procedimento di nomina. L'articolo ora precisa anche i vari casi di cessazione delle funzioni di membro della Commissione, per dimissioni volontarie o d'ufficio, oppure per decesso. Salvo il caso di dimissioni d'ufficio, i membri della Commissione restano in carica fintantoché il Consiglio non abbia provveduto alla loro sostituzione o abbia deciso che non vi è motivo di procedere a una sostituzione.

²²⁰ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, p. 232. Cfr anche Ludlow P., 1991, *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey's/CEPS, Brussels p.90-93; Nugent N., 1991, *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London, p.62.

dato a Dalseger²²¹. Il Governo Berlusconi insistette che a Monti venisse dato un portafogli "pesante", nonostante la nomina in extremis²²².

Infine, l'importanza che il Commissario riveste per i paesi membri - nonostante il dettato del trattato che fa della Commissione e dei suoi membri un'autorità indipendente - si può desumere dalla decisione presa a Nizza dai "grandi" Stati membri, di "rinunciare" al secondo Commissario in cambio di un aumento di voti in seno al Consiglio.²²³

I *Gabinetti*, direttamente sottoposti ai Commissari, rappresentano il livello politico della Commissione. Sono composti da un ristretto numero di collaboratori politici di fiducia che assistono il Commissario nello svolgimento delle sue funzioni²²⁴. Il ruolo dei Gabinetti è cruciale ed un Commissario che abbia attuato una scelta non accurata troverà delle serie difficoltà a ben adempiere ai propri compiti²²⁵.

Basati sul modello francese, i Gabinetti furono usati fin dai tempi della CECA. Monnet li aveva immaginati come un sistema fluido di *policy advice* e i suoi membri erano dunque attori influenti tanto nella fase di *advice* che di *negoziato*. La Commissione CEE ha ereditato questa pratica, anche se Hallestein cercò di mantenerli entro dimensioni ridotte e si rese conto fin dall'inizio che essi avrebbero potuto essere poli di attrazione per gli interessi nazionali all'interno della Commissione²²⁶.

Negli anni, i Gabinetti sono incrementati nelle dimensioni e nell'influenza. La Commissione finanzia un Gabinetto di sei persone, di cui almeno una di nazionalità diversa da quella del Commissario. In pratica molti Gabinetti hanno otto membri, di cui due distaccati e finanziati dalle amministrazioni nazionali: i Gabinetti sono dunque un mix di funzionari europei, e di funzionari nazionali o del settore privato. Il legame tra Commissario e membri del Gabinetto è fiduciario. I Governi nazionali ed i partiti politici pongono normalmente grande attenzione nella composizione del Gabinetto dei "loro" Commissari in quanto costituiscono un punto fondamentale per gli interessi nazionali²²⁷. I membri del Gabinetto mantengono infatti un contatto stretto con il paese d'origine ed i suoi interessi: si dice²²⁸ ad esempio che la scelta del

²²¹ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, p. 228.

²²² Cfr. Bindi F., 1995, in Andersen S., Eliassen K. (eds.), 1995, *The European Union: How Democratic is it?*, Sage, London.

²²³ *Diário de Noticias*, 15.6.2000. Cfr anche: *Presidency Report to the Feira Council: Intergovernmental Conference on Institutional Reform*.

²²⁴ Nugent N., 1991, *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London, p.64.

²²⁵ Ludlow P., 1991, *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey's/CEPS, Brussels, pp. 93-94.

²²⁶ Donnelly M., Ritchie E., 1994, in Edwards G., Spence D., 1994, *The European Commission*, Longman, London, p. 41.

²²⁷ Donnelly M., Ritchie E., 1994, in Edwards G., Spence D., 1994, *The European Commission*, Longman, London, pp. 43-45. Cfr. anche Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford, pp. 125-129.

²²⁸ Interviste.

Presidente Prodi di scegliere agli inizi un portavoce non italiano sia stata causa di alcune difficoltà all'inizio del mandato.

I Capi di Gabinetto sono dotati di rilevanti poteri decisionali poiché durante il loro incontro settimanale decidono quali documenti riscuotano già un consenso tra i vari servizi (i cosiddetti "punti A") e quali, invece, richiedano un'ulteriore discussione ed una decisione da parte del collegio dei Commissari (cosiddetti "punti B"). I Gabinetti, pertanto, esercitano una cospicua influenza sulla preparazione e sull'approvazione dei progetti di documenti. Soprattutto il Gabinetto Delors, in passato, ha fatto largo uso di questo potere di fatto per raggiungere importanti obiettivi. Ross descrive così il ruolo del Capo di Gabinetto di Delors, Pascal Lamy: "Pascal Lamy undertook his new job of organising the Commission to support Delors' strategy, using methods he had mastered while working in Paris earlier with Delors in the Ministry of Finance. Over the year these two men had developed a clear division of labour and label [...] Lamy was the general who drilled the division into line [...] The President's cabinet was the main mobilising tool [...] Cabinet members mastered the Delors' line to the point where they could persuade anyone in the house into accepting it [...] they also had to pressure other cabinets and the services to produce the right kind of work [...] When even these things did not work, the Delors Cabinet had no hesitation in bypassing other Cabinets to establish and use parallel networks to obtain what was needed. Part of the approach inevitably, was to inspire fear, particularly insecurity about job security. To get the machine moving, one of the cabinet's original members later noted, 'we had to be a gang'"²²⁹. Non stupisce, dunque, come la richiesta di Prodi ai propri Commissari di dotarsi di Gabinetti più "multinazionali" sia stata accolta con diffidenza dagli stessi. Per altro, la composizione del Gabinetto Prodi (tra cui non il Capo di Gabinetto) ed in particolare l'iniziale presenza di soli due italiani sono stati citati tra le ragioni della debolezza dello stesso Presidente Prodi²³⁰.

Sotto i Commissari ed i loro Gabinetti vi è la cosiddetta *burocrazia* della Commissione. Le Direzioni Generali e gli altri servizi, come i ministeri nazionali, sono strutturate secondo principi gerarchici e di competenza e si articolano ulteriormente in Direzioni e in Divisioni. La Commissione dispone, inoltre, di proprie Rappresentanze negli Stati membri dell'UE e di Delegazioni presso paesi terzi ed organizzazioni internazionali. I funzionari sono soggetti ad uno statuto dei funzionari europei e i loro emolumenti sono a carico del bilancio dell'Unione Europea. In realtà si tratta di un numero di funzionari assai ridotto se si pensa che, nelle circa

²²⁹ Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Claredon Press, Oxford, pp. 34-36.

²³⁰ Interviste.

16.000 persone impiegate, vanno compresi 2.700 interpreti e 3.200 addetti alla ricerca scientifica (quasi interamente impiegati al *Joint Research Centre* di Ispra, Varese). La maggior parte dei funzionari della Commissione è impiegata sulla base di un contratto permanente, ottenuto mediante il superamento di una selezione sulla base di titoli ed esami. Tuttavia, tanto l'assunzione che la carriera interna sono spesso condizionate dalla suddivisione tra nazionalità, in principio tesa ad assicurare l'adeguata presenza a livello comunitario di tutti i paesi membri²³¹.

Il *criterio di nazionalità* assume particolare importanza ai livelli più alti della burocrazia della Commissione. In particolare per le funzioni dirigenziali di grado A1, A2 e A3, esistono delle vere e proprie *quote* per paese che ciascun paese si assicura di far rispettare²³². Nell'Europa dei 12, Francia, Germania, Italia e Regno Unito avevano ad esempio ciascuno "diritto" a circa il 18% dei funzionari di tali gradi²³³. La ripartizione tra quote appare essersi accentuata dalla metà degli anni '80, quando Delors iniziò ad interessarsi personalmente del problema delle promozioni, questione che era prima essenzialmente di competenza della Segreteria Generale. Si tratta, in particolare di "paracadutare" funzionari e personalità nazionali ai gradi più alti della Commissione (A1-A3, con eventuali digressioni in A4). Egualmente, il Presidente ed il Collegio possono essere promotori di dimissioni o di "traslochi" di funzionari di alto grado già presenti all'interno della Commissione. Ad esempio, Middlemas riporta come dei 23 Direttori Generali in servizio tra il 1985 ed il 1995, sette sono stati mandati via, quattro se ne sono andati e tre spostati²³⁴. Anche Page riporta come, negli anni, Delors abbia sostituito un numero considerevole di alti funzionari della Commissione, direttori generali e direttori di divisione, nelle aree critiche, aggiungendo che "needless to say, the criteria of choice had been competence plus agreement with the Delors' strategy"²³⁵. Per quanto riguarda la Commissione Prodi, la riforma interna da questi voluta e gli spostamenti ad essa seguiti hanno creato resistenze e malumori all'interno della Commissione nei confronti dello stesso Presidente, che ne hanno apparentemente indebolito il controllo sulla macchina burocratica²³⁶.

Si noti, tuttavia, che il Tribunale di Prima Istanza ha ultimamente attaccato il sistema delle quote. Nel caso *Booss e Fischer c. Commissione*²³⁷ la Corte ha infatti annullato l'assunzione di due

²³¹ Nugent N., 1991, *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London, 2a ed, p.65.

²³² In certi paesi, ad esempio Francia e Regno Unito, esiste una vera e propria politica di formazione di funzionari comunitari, le cui carriere sono poi seguite con attenzione. In altri casi, quale quello italiano, tale politica sembra essere pressoché assente. (Cfr. Dubouis L., Coret A., 1989, *Le critère de nationalité* in Penaud J., *La fonction publique des Communautés Européennes*, "La Documentation Française", N.617, 13 octobre 1989, Paris)

²³³ Hay R., 1989, *La Commission européenne et l'administration de la Communauté*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, p.61.

²³⁴ Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe*, Fontana Press, Glasgow, 215. Cfr. anche Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford., p. 244.

²³⁵ Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford, p. 67.

²³⁶ Interviste.

²³⁷ T-58/91, CFI 4CH, 3.3.1993.

Direttori - un italiano ed uno spagnolo - della DG Pesca, preferiti a due altri candidati sulla sola base della nazionalità²³⁸. La nazionalità non appare invece essere determinante per i funzionari di medio/basso livello.

Ben diversa, invece, la situazione degli *esperti nazionali distaccati (END)* - (in principio) funzionari della P.A. distaccati presso la Commissione Europea per un periodo che varia dagli uno ai tre anni - dai rispettivi governi nazionali. Per essi, gli interessi nazionali sono assai importanti. Tuttavia, né in Italia, né in Portogallo la questione degli esperti distaccati è seguita con particolare attenzione, come avviene invece in paesi quali il Regno Unito o la Francia. Nel caso italiano, ben al contrario, gli END - gestiti dagli Esteri in collaborazione / rivalità con la Presidenza del Consiglio, sono stati spesso selezionati in modo non trasparente e rispondente più a logiche clientelari che in un'ottica di interesse nazionale²³⁹.

II.9.2 - Le strategie: il controllo degli Stati membri sulla Commissione.

I trattati attribuiscono alla Commissione il compito di essere indipendente e garante degli interessi europei. Tuttavia, nella pratica, la Commissione è tuttavia meno indipendente di quanto la lettera dei Trattati possa far pensare. La mutua influenza con gli Stati membri è infatti importante per entrambe.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'iniziativa legislativa / preparazione delle decisioni, è vero che la Commissione elabora le proposte legislative in quasi tutte le materie rientranti nel I Pilastro e che il Consiglio può approvare atti legislativi solo sulla base di una proposta della Commissione (art. 211 TCE). In realtà, tuttavia, il Consiglio ed il Parlamento Europeo influenzano spesso le proposte della Commissione. Inoltre, in seguito al cosiddetto "Accordo di Lussemburgo" del 1966 - ed al successivo *Annesso I* della "Dichiarazione del Consiglio Europeo del 16 ottobre 1992" - la Commissione è tenuta a consultare gli Stati membri prima di presentare proposte di rilievo. La Commissione stessa, del resto, usa sollecitare le altre istituzioni e gli Stati membri mediante raccomandazioni e memorandum²⁴⁰. Vero è che la Commissione potrebbe ignorare le richieste di proposta del Consiglio e Parlamento, ma questa non è per essa una strategia politicamente vincente, in quanto rischierebbe poi il boicottaggio di altre proposte da lei stessa originate. I mezzi limitati a disposizione della Commissione hanno indotto al consolidamento della pratica del "tour delle capitali" prima della presentazione di

²³⁸ *Financial Times*, 16.3.1993.

²³⁹ Interviste. Cfr. anche Della Cananea G., 2000, in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, p. 107.

²⁴⁰ Pocar F., 1991, *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, pp. 121-124.

una proposta (libro verde): non ha infatti senso per la Commissione disperdere tempo ed energie in una proposta che poi verrà bloccata dagli Stati membri in quanto a loro non gradita. Eguale funzione di *pre-screening* degli orientamenti degli Stati membri fin dall'inizio dell'elaborazione di una proposta è ricoperta dai *gruppi di esperti*, gruppi di funzionari delle P.A. nazionali ("a titolo personale") e di "altri esperti" formati dalla stessa Commissione nella fase di elaborazione di un progetto. Gli "esperti indipendenti" sono in buona parte "graditi" agli Stati membri, mentre i funzionari delle P.A. nazionali che partecipano ai lavori dei gruppi preparatori della Commissione sono poi gli stessi che parteciperanno ai gruppi di lavoro del Consiglio in materia: essi, dunque, dovrebbero essere a conoscenza delle priorità del proprio Stato di appartenenza, ammesso ovviamente che la P.A. di origine sia in grado di programmare a medio e lungo periodo. Possiamo dunque ipotizzare che l'influenza di uno Stato membro nei lavori preparatori della Commissione è tanto maggiore quanto la P.A. sia in grado di pianificare le proprie attività e priorità in anticipo, e di attuare un coordinamento tra funzionari pubblici e "esperti nazionali" che prendono parte ai gruppi di lavoro della Commissione. Nel caso italiano, dunque, le carenze dell'Amministrazione Nazionale delineate nella prima parte di questo lavoro si riflettono anche nel lavoro degli esperti nazionali che partecipano ai gruppi di lavoro della Commissione. I problemi - trattandosi per altro spesso delle stesse persone che partecipano anche ai gruppi di lavoro del Consiglio - sono quelli trattati descrivendo quest'ultima istituzione. Le persone preparate e motivate vi sono ma rappresentano l'eccezione e non la regola; le difficoltà con le lingue straniere rendono difficile dar vita a coalizioni, cosa resa ancor più ardua dalla mancanza di una progettazione a medio - lungo periodo da parte della P.A.. Ciò è particolarmente penalizzante considerato che - come mostrava già a fine anni '80 una ricerca del CENSIS²⁴¹ - più del 50% degli alti funzionari pubblici partecipa almeno occasionalmente a tali gruppi di lavoro. Manca poi, come già illustrato, un'istanza di coordinamento interministeriale sulle questioni comunitarie. Per quanto riguarda il Portogallo, invece, l'esistenza di un efficiente coordinamento intraministeriale ed interministeriale facilita il compito degli esperti nazionali nel difendere gli interessi del proprio paese.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle decisioni, abbiamo menzionato come il Consiglio deleghi il potere normativo alla Commissione, affidandole innanzitutto il compito di emanare *regolamenti di attuazione* di altri regolamenti. Tuttavia, il Consiglio ha la facoltà di sottoporre l'esercizio di tali competenze a specifiche modalità o anche di riservarle a se stesso per casi

²⁴¹ CENSIS, 1989, *Le pubbliche amministrazioni negli anni '90*, Franco Angeli, Milano.

particolari. La Commissione può dunque emanare autonomamente direttive, regolamenti e decisioni (soprattutto nel campo del mercato interno e della politica agricola), nell'ambito dei poteri ad essa delegati dal Consiglio per l'esecuzione delle decisioni del Consiglio stesso. Il Consiglio ha infatti notevolmente ampliato l'attività di gestione della Commissione, conferendole delle responsabilità nell'esecuzione del diritto comunitario derivato. In numerosi casi il Consiglio ha però giudicato opportuno disporre che i poteri così conferiti siano esercitati in stretto contatto con i Governi degli Stati membri. Gli Stati membri fiancheggiano dunque i poteri esecutivi della Commissione con un complicato sistema di comitati: l'Atto Unico Europeo, infatti, non soltanto ha istituzionalizzato questo trasferimento di responsabilità, ma ha anche previsto una codificazione del sistema di comitati. Il 13 luglio 1987 il Consiglio ha infatti adottato una decisione, detta decisione sulla *comitologia*. In base ad essa, si prevedono tre modelli di comitati (più una procedura speciale), atti ad influire in modo più o meno vincolante sulle proposte della Commissione. Si tratta di 380 comitati circa, di vario tipo, che vanno dai "comitati consultivi", ai "comitati di gestione", fino ai "comitati di regolamentazione", nei quali, sotto la presidenza di un rappresentante della Commissione, funzionari nazionali discutono e decidono sui provvedimenti esecutivi della Commissione. A seconda del tipo di comitato, i funzionari nazionali possono influire in misura maggiore o minore sui poteri esecutivi della Commissione: mentre in un comitato consultivo essi vengono semplicemente consultati, all'interno di un comitato di gestione essi possono anche respingere provvedimenti della Commissione. La decisione di adottare come base giuridica l'ex articolo 145 TCE invece che l'ex art. 155 TCE, che conferisce alla Commissione una maggiore libertà di azione mostra chiaramente l'intenzione del Consiglio di usare tali Comitati per supervisionare l'attività legislativa demandata alla Commissione²⁴².

Quando viene applicata la formula del *Comitato consultivo (advisory committees)*, la Commissione raccoglie in primo luogo i pareri dei rappresentanti degli Stati membri. Pur essendo ufficialmente impegnata a tenere di conto delle tendenze emerse da tali consultazioni, essa non è tuttavia vincolata da queste ultime e l'intervento del comitato non ha quindi conseguenze sul seguito della procedura. Le dichiarazioni allegate all'Atto Unico rimandano il ricorso ai comitati consultivi per gli atti legati alla messa in opera del Mercato Unico.

I *comitati di gestione (management committees)* sono stati istituiti nel 1962 nell'ambito delle organizzazioni dei mercati agricoli e la loro formula si è rivelata fruttuosa ed efficace. Per ciascuna categoria di prodotti esiste un comitato di gestione competente. La procedura è la

²⁴² Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press, Oxford, p. 131. Per un'interessante ed esaustiva analisi della comitologia, cfr. Van Schendelen M.P.C.M. (ed.), 1998, *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate, Aldersholt.

seguinte: il provvedimento di applicazione predisposto dalla Commissione è sottoposto in forma di progetto al comitato di gestione competente, che su di esso emette un parere pronunciandosi con voto a maggioranza qualificata (VMQ). Il parere del comitato non vincola la Commissione la quale, dopo averne preso conoscenza, conserva la sua piena libertà di decisione. Il provvedimento da essa adottato al termine della procedura diviene pertanto immediatamente esecutivo. Qualora la Commissione non si adegui al parere espresso dal comitato, la questione diventa di competenza del Consiglio, che può, entro un mese, apportarvi dei cambiamenti. Quando invece la decisione della Commissione sia conforme al parere del comitato o quando quest'ultimo, non essendosi formata una MQ a favore o contro il provvedimento, si astenga dall'esprimere un parere, la decisione stessa è da considerarsi definitiva.

La terza formula di comitati adottata dal Consiglio è quella dei *comitati di regolamentazione (regulatory committees)*: costituiscono ormai la formula più usata e danno praticamente potere di veto ai rappresentanti degli Stati nazionali. Essa deriva da una trasposizione della formula dei comitati di gestione ad altri settori, in particolare a quelli della tariffa doganale comune, della gestione e adeguamento di norme comuni (ad esempio in campo alimentare, veterinario e fitosanitario), della gestione dei test sull'ambiente ecc. La procedura è simile a quella dei comitati di gestione ma con maggiori possibilità di ricorso dinanzi al Consiglio. Quando le disposizioni previste dalla Commissione non siano conformi al parere del comitato, o in assenza di un parere di quest'ultimo, la Commissione presenterà al Consiglio una proposta relativa alla misura da adottare. Esso si pronuncia a maggioranza qualificata. Se alla scadenza di un dato periodo (in genere tre mesi) non si sia pronunciato, la Commissione adotterà da sola la decisione.

Infine è prevista una *procedura speciale* per le misure di politica commerciale che consente alla Commissione di adottare, sentito il parere del comitato consultivo, le decisioni direttamente applicabili. Il Consiglio deve tuttavia confermare queste decisioni entro un termine di tre mesi, in mancanza della quale le decisioni prese risultano annullate.

II.10 - Il Parlamento Europeo

Dal momento che in seno all'UE non esiste un Governo europeo che sia insediato e controllato dal Parlamento, le funzioni del Parlamento europeo non sono paragonabili a quelle dei Parlamenti degli Stati membri; nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, il Parlamento dispone di poteri decisionali limitati, nei trattati istitutivi delle Comunità europee le sue competenze si limitavano alla semplice consulenza del Consiglio e al controllo della

Commissione europea. L'art. 189 TCE stabilisce che il Parlamento Europeo "esercita i poteri deliberativi e di controllo che gli sono attribuiti dal presente trattato". Essi sono²⁴³:

Poteri di tipo costituzionale o ratifica: il parere conforme del Parlamento é necessario per gli accordi di adesione e di associazione, per la conclusione di certi accordi internazionali che implicino notevoli implicazioni di bilancio per la Comunità o che creino un quadro istituzionale specifico, oppure che implicino modifiche di atti adottati secondo la procedura della *codecisione*. Sono parimenti assoggettati al parere conforme del Parlamento gli atti relativi alla creazione di un sistema elettorale uniforme per l'elezione degli Eurodeputati, e le procedure previste per comminare sanzioni ad uno Stato membro in caso di violazione grave e continuativa dei principi fondamentali dell'Unione.

Poteri legislativi: a partire dal Trattato di Amsterdam, la procedura semplificata della *codecisione* si applica a 39 basi giuridiche del Trattato CE che consentono di adottare atti legislativi²⁴⁴. Si può dunque considerarla la procedura standard. In linea di principio, questa procedura mette il Parlamento su un piano di parità con il Consiglio: in caso di accordo tra le due istituzioni l'atto viene adottato già in prima lettura; in caso di dissenso l'atto viene adottato soltanto se l'esito della conciliazione è positivo. Fino al TUE era invece la *procedura di cooperazione*, introdotta dall'Atto Unico (AUE), ad essere maggiormente utilizzata, in particolare per gli atti relativi alla creazione del Mercato Unico, nonché per le nuove politiche comunitarie introdotte con lo stesso AUE²⁴⁵. La cooperazione - obbligando il Consiglio a prendere in considerazione in seconda lettura gli emendamenti parlamentari adottati a maggioranza assoluta, purché accolti dalla Commissione - costituiva l'inizio di un vero potere legislativo del Parlamento. Dopo Amsterdam tale procedura sussiste tuttavia solo per due disposizioni relative all'UEM.

La *consultazione* continua ad applicarsi all'agricoltura, alla fiscalità, alla concorrenza, al ravvicinamento delle legislazioni non collegate al Mercato Interno, alla politica industriale, agli aspetti della politica sociale e dell'ambiente sottoposti all'unanimità, alla maggior parte delle materie relative alla creazione di uno spazio di libertà e di giustizia, nonché all'adozione dei

²⁴³ Parlamento Europeo, Direzione Generale degli Studi: *Note Sintetiche sull'Unione Europea*, 1999, fiche N. 1.3.2: Il parlamento Europeo: competenze.

²⁴⁴ Ad esempio per materie quali il mercato interno, l'educazione, la formazione professionale, la salute pubblica, la protezione dei consumatori, i Network Trans-Europei, ricerca e sviluppo tecnologici, i trasporti, l'impiego, la cooperazione doganale, la politica sociale, l'ambiente, lo sviluppo, la lotta alle frodi e la protezione dei dati. Con Nizza, la *codecisione* viene estesa, ma soltanto in due casi (politica industriale ed azioni specifiche al di fuori dei Fondi strutturali), oltre ad essere prevista per una nuova fattispecie, la definizione dello Statuto dei partiti politici.

²⁴⁵ In particolare si trattava di: non discriminazione sulla nazionalità (art.7 TCE, MQ); libera circolazione dei lavoratori (art.49 TCE, MQ); libertà di stabilimento, (art.54 TCE, U); disposizioni sui cittadini stranieri (art.56 TCE, U); attività non remunerate (art.57 TCE, U e MQ); ravvicinamento disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative (art.100A TCE, MQ), ambiente di lavoro (art.118A TCE, MQ); FSR (art.130E TCE, MQ); R&S tecnologico (art.130Q TCE, MQ e U)(NB: voto in seno al Consiglio all'unanimità (U) o alla maggioranza qualificata (MQ)).

principi e delle regole generali in materia di *comitologia*. Si applica inoltre al nuovo strumento chiamato "decisione-quadro" creato dal Trattato di Amsterdam nel contesto del III Pilastro²⁴⁶.

Il *parere conforme* si applica, dal TUE in poi, ad alcuni ambiti legislativi in cui il Consiglio deliberà all'unanimità (fondi strutturali e di coesione)²⁴⁷. Il TUE ha anche concesso al Parlamento un *diritto di iniziativa* limitato alla facoltà di chiedere alla Commissione una proposta.

Potere di bilancio: Il potere relativo all'adozione del bilancio comunitario²⁴⁸ è il più significativo potere attualmente detenuto dal Parlamento Europeo. Il Parlamento ha infatti la facoltà di aumentare - nei limiti predeterminati dalla Commissione - le cosiddette "spese non obbligatorie", nonché di dire l'ultima parola per l'adozione delle stesse. Inoltre, il Parlamento può decidere di respingere il bilancio *in toto*, costringendo la Commissione ed il Consiglio ad elaborarne uno nuovo. Il Parlamento Europeo ha usato tali poteri, respingendo il bilancio comunitario tanto nel 1980 che nel 1985. Dietro insistenze del Parlamento è stata istituita nel 1975 la *Corte dei Conti*, cui compito è verificare l'intero flusso delle entrate e delle uscite della Comunità.

Poteri di controllo sull'esecutivo: Il Parlamento dispone di vari poteri di controllo. A partire dal 1981, il PE ha sempre "investito" informalmente la Commissione pronunciandosi sul suo programma, ma soltanto il TUE ha giuridicamente subordinato all'approvazione da parte del Parlamento la nomina da parte degli Stati membri del Presidente e dei membri della Commissione, in quanto collegio. Il Trattato di Amsterdam si è spinto oltre assoggettando all'approvazione separata del Parlamento anche la designazione del Presidente della Commissione. Fin dal Trattato di Roma esiste poi la possibilità per il Parlamento di censurare la Commissione nel suo complesso²⁴⁹, obbligando la Commissione a dimettersi in blocco. Finora sono state messe ai voti solo sette mozioni di censura e nessuna di esse è stata adottata²⁵⁰.

Di norma, il Parlamento vota a maggioranza semplice (maggioranza dei votanti); in caso di decisioni importanti, tuttavia, esistono dei *quorum* stabiliti dai Trattati: ad esempio, la mozione di sfiducia nei confronti della Commissione richiede, per essere approvata, dei due terzi dei voti espressi dai componenti del Parlamento²⁵¹. Un emendamento al bilancio richiede invece la maggioranza dei membri per la modifica in prima lettura; per il rigetto del bilancio è

²⁴⁶ Art. 32, par. 2b TCE, già K6 TUE.

²⁴⁷ Artt. 160 e 161 TCE.

²⁴⁸ Art. 272 TCE.

²⁴⁹ Ai due terzi dei suffragi espressi in presenza della maggioranza dei membri che compongono l'assemblea (art. 201 TCE).

²⁵⁰ Il Parlamento può inoltre sottoporre *interrogazioni* scritte e/o orali alle altre istituzioni (la Commissione ed il Consiglio sono obbligati a rispondere) (art. 197 TCE), nonché adottare *risoluzioni*. Il PE può inoltre creare *commissioni di inchiesta* per esaminare le denunce di infrazione o cattiva applicazione del diritto CE (art. 193 TCE). Per quanto riguarda la PESC e gli AIG in PE ha diritto (solo) ad un'informazione costante e può indirizzare al Consiglio interrogazioni o raccomandazioni (artt. 21 e 39 TCE).

²⁵¹ Art. 201 TCE.

necessaria la maggioranza dei membri e dei due terzi dei suffragi espressi²⁵². Per il parere conforme, infine, è necessaria la maggioranza membri componenti l'Assemblea.

Il Parlamento europeo (PE) - organo parlamentare dell'UE - è "composto da rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri deliberativi e di controllo, che gli sono attribuiti dal presente Trattato"²⁵³. Dal 1979, viene rinnovato a suffragio universale diretto ogni cinque anni, mentre fino a tale data era composto da Parlamentari nazionali delegati dalle rispettive Assemblee. Ai sensi dell'articolo 138 TUE, il numero di deputati per i 15 Stati dell'UE era 626. Il Trattato di Amsterdam aveva poi fissato il numero di deputati a 700. Il trattato di Nizza ha invece modificato l'articolo 189 del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE) fissando il numero massimo di parlamentari a 732²⁵⁴. Tale numero rispecchia solo in parte il numero di abitanti dei vari Stati membri; di conseguenza, un eurodeputato tedesco rappresenta circa 800.000 cittadini, mentre il suo collega lussemburghese ne rappresenta solo 60.000 circa.

In principio, la suddivisione degli Eurodeputati (MPE, Membri del Parlamento Europeo) non avviene secondo l'appartenenza nazionale, bensì sulla base dell'apparentamento politico. I MPE si iscrivono infatti al gruppo politico in cui ravvisano maggiori affinità politico-ideologiche²⁵⁵. La legislatura 1999-2004 vedeva nove gruppi nel Parlamento Europeo: *Partito Popolare Europeo* (PPE, 233 membri, 37%), *Partito Socialista Europeo* (PES/SOC, 180 membri, 29%), *Liberali, Democratici e Riformisti* (ELDR, 50 membri, 8%), *Verdi* (48 membri, 8%), *Sinistra Europea Unita* (EUL, 42 membri, 7%), *Unione per l'Europa delle Nazioni* (UEN, 30 membri, 5%), *Gruppo Tecnico degli Indipendenti* (18 membri, 3%), *Europa della democrazia e della diversità* (EDD, 16 membri, 3%), *Non Iscritti* (NI, 9 membri, 1%)²⁵⁶. L'importanza dei partiti europei è stata sancita nei Trattati con la revisione di Amsterdam. L'articolo 191 TUE afferma infatti: "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

²⁵² Art. 272 TCE.

²⁵³ Art. 189 TCE. L'espressione *Parlamento Europeo* - oggi in uso al posto di "Assemblea" - è stata formalmente introdotta nel Trattato CEE dall'Atto Unico del 1987. Nel Trattato CECA (1951) e nel Trattato CEE (1957) veniva infatti utilizzato il termine "Assemblea". Fu poi lo stesso organo a decidere di assumere la denominazione di "Assemblea Parlamentare Europea" (1958) e quindi di mutarla in quella di "Parlamento Europeo" (PE) nel 1962.

²⁵⁴ Con 626 MPE i seggi erano distribuiti come segue: 99: Germania; 87: Francia, Italia, Regno Unito; 64: Spagna; 31: Paesi Bassi; 25: Grecia, Portogallo, Belgio; 22: Svezia; 21: Austria; 16: Danimarca, Finlandia; 15: Irlanda; 6: Lussemburgo. Con Nizza i piccoli Stati membri hanno ottenuto una "compensazione" (il Portogallo avrà 22 MPE), così come la Germania che mantiene il numero attuale di 99 parlamentari. Ad Italia, Francia e Gran Bretagna hanno invece adesso 72 MPE (Cfr. *Allegato II. Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione Europea da iscriverne nell'Atto Finale della Conferenza*).

²⁵⁵ Secondo il regolamento interno del Parlamento, un Gruppo Politico può essere fondato da 23 membri provenienti da un solo paese membro, che scendono a 18 se gli Stati di provenienza sono due, e a 12 se gli Stati sono 3 o più.

²⁵⁶ *Guide to the European Parliament 1999-2000*, The EU Committee of the American Chamber of Commerce, Bruxelles, 1999.

politica dei cittadini”; con l’entrata in vigore del Trattato di Nizza, il processo di integrazione dei partiti a livello europeo dovrebbe vedere una ancora maggiore legittimazione europea, in quanto essi saranno finanziati tramite il bilancio della Comunità. Nel gennaio 2001, la Commissione Europea ha presentato una proposta di regolamento che definisce i criteri per accedere allo status di partito politico europeo e per ottenere i relativi finanziamenti pubblici. In base a tale proposta, tre sono i criteri per definire un partito “europeo”: democratico, di partecipazione al dibattito politico a livello europeo, di rappresentatività. Il primo criterio prevede che il partito europeo rispetti nel suo programma e nelle sue attività i principi fondamentali iscritti nei Trattati, in particolare i principi democratici e dello Stato di diritto. In secondo luogo il partito deve aver costituito un gruppo nel Parlamento Europeo, oppure dichiarare l’intenzione di costituirne uno o di partecipare ad uno esistente. Il terzo criterio implica che il partito abbia eletti a livello europeo, nazionale o regionale, in almeno un terzo degli Stati membri o abbia ottenuto almeno il 5 per cento dei voti alle elezioni europee in un terzo degli Stati membri.²⁵⁷

I *gruppi politici* rivestono un ruolo di fondamentale importanza nella vita del Parlamento Europeo. Sono infatti i gruppi a svolgere il ruolo decisivo nella scelta del Presidente e dei Vice Presidenti del Parlamento, dei Questori, dei Presidenti, Vice Presidenti e Relatori delle Commissioni e delle Delegazioni parlamentari. I gruppi stabiliscono l’agenda delle plenarie, scelgono i relatori, distribuiscono i tempi per gli interventi, fissano i massimi livelli dello staff amministrativo del Parlamento²⁵⁸. Ad esempio, una volta che la redazione di un’opinione o di un rapporto sia stata assegnata ad una commissione, si nomina il *relatore*, scelto secondo il cosiddetto “sistema a punti” (ciascun gruppo dispone di un certo numero di punti, proporzionali alla propria forza numerica²⁵⁹). Tuttavia, per quanto alcuni gruppi politici abbiano raggiunto un notevole grado di coesione, nessuno di essi si è ancora trasformato in vero e proprio partito transnazionale²⁶⁰. Ad esempio, se esiste ed è pratica corrente il cosiddetto *whipping*, ovvero l’uso di indicare come votare su determinati testi ed emendamenti da parte del gruppo, ciò è assai meno vincolante che in taluni parlamenti nazionali. I motivi di tale minore grado di vincolo possono essere ritrovati sia nel fatto che a livello europeo non sia esistita - almeno fino alla

²⁵⁷ “News Europa”, Rappresentanza della Commissione Europea in Italia, Gennaio 2001.

²⁵⁸ Corbett R., Jacobs J., 1992, *The European Parliament*, Longman, London, 2a ed., p.57. Ciascun gruppo politico è dotato di un *Bureau* (Presidente, Vice-Presidente, tesoriere, eventuali altri membri) che svolge funzioni amministrative e di impulso politico. Ogni gruppo è inoltre dotato di uno *staff amministrativo* finanziato dal PE, il cui numero di funzionari è proporzionale al numero di parlamentari iscritti al gruppo, variando dunque dai 14 della Coalizione delle Sinistre ai 135 dei Socialisti. Ad essi si aggiungono i funzionari direttamente impiegati dal gruppo, il cui numero sta notevolmente aumentando negli anni. Infine, ciascun parlamentare usa ingaggiare uno o più *assistenti*.

²⁵⁹ A seconda dell’importanza della questione da trattare, si attribuirà al relatore un certo numero di punti che saranno poi scalati dal totale assegnato al gruppo).

²⁶⁰ Per un’interessante analisi dei partiti europei, cfr. Hix S., Lord C., 1997, *Political Parties in the European Union*, MacMillan, London.

corrente legislatura - una chiara "maggioranza di governo" da sostenere / contrastare, sia dalla mancanza di sanzioni effettive applicabili ad eventuali MPE "ribelli".²⁶¹

Se le decisioni del Parlamento vengono adottate nelle sedute plenarie, i lavori preparatori si svolgono nelle *commissioni*²⁶²: tutti i Parlamentari sono titolari in una, a volte due, commissioni²⁶³. Il numero dei Parlamentari appartenenti a ciascuna commissione varia tra i 30 (*Petizioni e Affari Costituzionali*) e i 65 (*Affari Esteri, Diritti Umani, PESC*). Generalmente i gruppi nominano propri membri nelle varie commissioni, in modo tale che ciascuna di esse sia rispecchiata la proporzionalità politica esistente all'interno del Parlamento stesso²⁶⁴. Vi sono poi sedici *delegazioni interparlamentari* e quattordici *delegazioni per i comitati parlamentari congiunti*, mediante le quali il Parlamento cerca di assicurarsi stretti rapporti con quei paesi del mondo con cui l'Unione intrattiene relazioni privilegiate²⁶⁵.

Infine, vi è un numero imprecisato di *intergruppi* che riuniscono parlamentari appartenenti a gruppi politici e nazionalità diverse attorno a interessi comuni. Il loro numero non è certo in quanto si tratta di gruppi non ufficiali: solo uno, l'*Intergruppo dei Rappresentanti Locali o Regionali*, creato nel 1980, gode del riconoscimento ufficiale del Parlamento²⁶⁶. Qualora riescano però a lavorare con continuità e con mezzi adeguati gli intergruppi possono rivestire un ruolo importante nella presa di decisioni all'interno del Parlamento Europeo grazie alla trasversalità che li caratterizza²⁶⁷.

II.10.1 - Gli attori nazionali

Gli accresciuti poteri del Parlamento Europeo implicano che gli Stati membri sempre più si preoccupino di seguirne i lavori e di assicurarsi che - qualora necessario - i "propri" Eurodeputati

²⁶¹ Corbett R., Jacobs J., 1990, *The European Parliament*, Longman, London pp.76-80; Corbett R., Jacobs J., Shackleton M., 1995, *The European Parliament*, Longman, London, 3rd ed., pp. 56-61 e p. 92.

²⁶² Affari Esteri, Diritti Umani, PESC; Bilancio; Controllo del bilancio; Libertà e Diritti dei Cittadini, AIG; Problemi economici e monetari; Affari legali e mercato interno; Politica industriale, commercio estero, ricerca ed energia; Affari sociali e occupazione; Protezione dell'ambiente, sanità pubblica e tutela dei consumatori; Agricoltura e sviluppo rurale; Pesca; Politica regionale, trasporti e turismo; Cultura, gioventù, istruzione, mezzi di informazione, sport; Sviluppo e cooperazione; Affari istituzionali; Diritti delle donne e pari opportunità; Petizioni.

²⁶³ Le Commissioni si riuniscono nel corso di due settimane al mese, generalmente a Bruxelles.

²⁶⁴ Ciascuna commissione è dotata di uno staff proprio (tra i quattro ed i sei amministratori più in media tre assistenti e sei / dieci persone di segreteria). La Direzione Generale per la Ricerca e quella per l'Informazione integrano, qualora necessario, lo staff delle commissioni.

²⁶⁵ Le delegazioni parlamentari usano visitare i paesi di competenza una volta l'anno, nonché invitare rappresentanti parlamentari stranieri a Bruxelles, ugualmente con cadenza annuale. Cfr. Corbett R., Jacobs J., 1992, *The European Parliament*, Longman, London, 2nd ed., pp.97-135.

²⁶⁶ Gli intergruppi coprono tanto questioni specifiche come la caccia o gli "amici della Polonia", quanto ambiti più generali, quali la rimozione delle barriere tra gli stati (*Kangaroo Intergroup*) o l'integrazione europea (il *Federalist Intergroup*, FIG). Non tutti gli intergruppi sono realmente attivi e spesso esistono solo sulla carta.

²⁶⁷ Corbett R., Jacobs J. (2a ed.), 1992, *The European Parliament*, Longman, London, pp.97-135.

agiscano in funzione dell'interesse nazionale. Ciò non è in contrasto con la lettera dei Trattati, che individua nella Commissione e non nel Parlamento il luogo deputato per la formulazione e la difesa dell'interesse "europeo". Si ricordi poi che, fino al 1979, il Parlamento Europeo era composto da parlamentari nazionali designati dalle rispettive assemblee, sulla base di ragionamenti politici puramente nazionali²⁶⁸. Tuttavia, il legame dei Parlamentari con le istituzioni del paese di origine non è omogeneo, ed anche i casi italiano e portoghese presentano delle differenze. Gli Eurodeputati italiani, eletti in cinque circoscrizioni elettorali pluri-regionali sulla base di un voto proporzionale con espressione della preferenza, sono tre volte più numerosi (87) di quelli portoghesi (25), eletti sempre secondo il metodo proporzionale ma in base a liste bloccate nazionali decise dai partiti. In Italia fino al 2004 era possibile mantenere il doppio mandato di parlamentare europeo / parlamentare nazionale o eletto locale / regionale, un uso assai seguito, in particolar modo dai leaders di partito²⁶⁹. In Portogallo il doppio mandato è proibito, pertanto vi sono stati anche casi di persone dimessesi sia da Parlamentare nazionale²⁷⁰ che da membro del Governo²⁷¹ per candidarsi come Eurodeputato. Le liste bloccate - come nel caso portoghese - inducono poi ad una maggiore disciplina partitica e ad un più forte legame con il partito nazionale e, dunque, in caso che il partito di appartenenza sia al Governo, ad una maggiore tendenza a sostenere le posizioni assunte dallo stesso in Consiglio dei Ministri (UE). Le interviste effettuate e la pratica osservata mostrano infatti un legame più forte tra Eurodeputati portoghesi e interessi nazionali, che non tra gli Eurodeputati italiani. Il maggiore collegamento tra rappresentanti portoghesi e istituzioni nazionali è per altro facilitato, se non indotto, dall'organizzazione di riunioni periodiche organizzate in Portogallo, tra gli Eurodeputati e la *Comissão Assuntos Europeus* dell'Assemblea Nazionale. Tali riunioni non esistono invece in Italia, sebbene una pratica in tal senso fosse stata intrapresa, ma poi lasciata cadere, dal Ministro per le Politiche Comunitarie Enrico Letta.

Quanto avvenuto tra la fine di giugno e gli inizi di luglio 1999, in occasione della prima seduta del neo-eletto Parlamento Europeo, mostra chiaramente come l'interesse nazionale sia ritenuto più importante in Portogallo che in Italia. Tra i candidati alla Presidenza del Parlamento Europeo

²⁶⁸ Poiché l'art.138(3) TCEE disponeva che l'Assemblea aveva il compito di elaborare "progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri", si giunse alla Decisione del Consiglio N.176/787 del 20.9.1976 grazie alla quale fu possibile celebrare la prima elezione diretta del Parlamento Europeo il 7/10 giugno 1976.

²⁶⁹ L'Italia era infatti rimasto l'unico paese europeo ad avere un numero importante di membri del PE che sono anche deputati nazionali, leaders di partito o sindaci. Nella V legislatura erano europarlamentari 17 Deputati (Berlusconi, Bertinotti, Boselli, Bossi, Buttiglione, Casini, Caveri, Cossutta, R. Costa, Dell'Utri, De Mita, Fini, Marini, Mastella, Sbarbati, Sgarbi, Veltroni.), 2 Senatori (Di Pietro, Volcic), due Presidenti di Provincia (Musotto, Musumeci) e 5 Sindaci (P. Costa, Ferri, Poli Bortone, Scapagnini, Rutelli).

²⁷⁰ Es. nella tornata elettorale 1999, Maria Carrilho.

²⁷¹ Es. nella tornata elettorale 1999, Antonio José Seguo.

contrapposti alla Popolare francese Nicole Fontaine vi era infatti l'ex Presidente della Repubblica Portoghese, il Socialista Mario Soares. Soares ha perso l'elezione per il venire meno del tradizionale accordo con il PSE-PPE e a causa dei franchi tiratori all'interno del gruppo PSE/SOC. Ciò che appare interessante, tuttavia, è l'atteggiamento tenuto in tale occasione dai due partiti portoghesi conservatori: il *Partido Popular* (PP) ed il *Partido Social Democrata* (PSD). A pochi giorni dal voto, Paulo Portas - leader del PP - ha infatti dichiarato la propria neutralità rispetto ai due candidati giustificando ciò col fatto che non avrebbe mai votato in modo tale da danneggiare un candidato portoghese, per quanto espresso dall'opposto schieramento politico. Scavalcato sul tema del nazionalismo, il leader del PSD Durrão Barroso ha allora affermato a sua volta che - nonostante l'appartenenza del PSD al PPE - nel caso fosse stato Eurodeputato - avrebbe votato per Soares, in onore alla nazionalità²⁷². Opposto appare invece il comportamento degli Eurodeputati italiani. Ad esempio, in occasione della campagna elettorale per le legislative 2001, non si è esitato ad utilizzare la scena europea per discreditare l'opposto schieramento (ma in definitiva, è stato l'intero Sistema Paese a risultarne indebolito).

Con le nuove disposizioni elettorali²⁷³ ci si può tuttavia oggi domandare quale sia la *loyalty* di eurodeputati eletti nello Stato di residenza ma non di cittadinanza²⁷⁴. Resta comunque che le *delegazioni nazionali* possono giocare un ruolo importante nella vita dei gruppi politici e del Parlamento stesso. All'interno dei gruppi politici più grandi si hanno ad esempio riunioni delle delegazioni nazionali (durante la mensile "settimana dei gruppi") al fine di adottare posizioni comuni da difendere e negoziare con le altre delegazioni nazionali in seno al gruppo stesso. Spesso, quando un gruppo non riesce a votare in modo compatto è perché una o più delegazioni nazionali hanno deciso di non seguire le indicazioni del gruppo stesso. Le cariche negli organi dei gruppi politici sono solitamente suddivise tra gruppi nazionali utilizzando il metodo D'Hondt. E' inoltre attraverso i gruppi nazionali che la maggior parte del denaro allocato ai gruppi viene speso. Molte delegazioni nazionali, specie quelle dei partiti più grandi, hanno un proprio segretariato, parzialmente finanziato dai fondi del Gruppo, anche qualora i funzionari in oggetto lavorino nella capitale di origine negli "uffici di collegamento" con i partiti nazionali²⁷⁵. Vi è tuttavia da annotare un'anomalia italiana rispetto agli altri casi nazionali, ovvero la compresenza di più partiti in ciascuna famiglia politica europea, situati su fronti opposti nello

²⁷² *O Publico*, 20.7.1999.

²⁷³ I cittadini dell'Unione godono di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali ed europee a scelta tra il paese di origine e quello di residenza. vedi Artt. 19, 189-191 (TCE), Direttiva 93/109/CE sulle elezioni al Parlamento europeo, Direttiva 94/80/CE sulle elezioni comunali, Atto sull'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto per i rappresentanti del Parlamento europeo del 20.6.1976 (GU L 278 dell'8.10.1976).

²⁷⁴ Ad esempio il caso di Monica Frassoni, cittadina italiana residente in Belgio e ivi eletta nel 1999 (in rappresentanza, dunque, del Belgio) e poi rieletta nel 2004 nella circoscrizione Italia Nord-Est.

²⁷⁵ Corbett R., Jacobs J., Shackleton M., 1995, *The European Parliament*, Longman, London, 3rd ed., pp. 90-91.

spectrum politico nazionale²⁷⁶, elemento che in ultima istanza mina la coesione e l'influenza dei gruppi nazionali italiani.

Infine, per quanto riguarda l'attività degli eurodeputati portoghesi e italiani, i dati mostrano una chiara differenza di comportamento tra i due gruppi. Come mostra infatti una ricerca condotta da Gianluca Solera, Vittorio Calaprice, Luciano Gaudio e Valentina Papa²⁷⁷ in cui è stata analizzata la "produzione parlamentare"²⁷⁸ di ciascun deputato nell'arco del primo anno e mezzo della V legislatura del Parlamento Europeo, su 88 deputati italiani²⁷⁹ si riscontrano i seguenti dati:

a. *Presenze in plenaria*: 26 Eurodeputati hanno partecipato a meno della metà delle 101 sessioni plenarie dal luglio 99 al dicembre 2000; tra questi figurano 13 parlamentari nazionali e 3 sindaci; solo 25 Eurodeputati hanno partecipato ad almeno 75 sedute, cioè i tre quarti delle sedute plenarie; la media delle presenze in plenaria è del 58,97%.

b. *Interventi in aula*: 15 Europarlamentari, di cui 8 deputati nazionali e 1 sindaco, non hanno mai preso la parola in aula; solo 14 Eurodeputati italiani hanno fatto almeno 20 interventi;

c. *Interrogazioni scritte*: ben 53 Deputati hanno presentato non più di 10 interrogazioni a Consiglio o Commissione dal luglio 1999; di questi, 13 non ne hanno presentata nessuna.

d. *Presenze in commissione*: solo 34 Deputati su 88 hanno partecipato a più del 50% dei lavori delle commissioni di cui sono titolari. Ben 27 Deputati hanno partecipato a meno del 20% dei lavori dell'unica commissione di cui sono titolari, tra cui 12 parlamentari nazionali e 3 sindaci. La media delle presenze in commissione è del 43,3%.

e. *Media di attività parlamentare centrodestra-centrosinistra*: centrodestra e centrosinistra lavorano in maniera differente, ma in misura sostanzialmente equivalente. Se il centrosinistra produce relativamente più relazioni e pareri (e quindi partecipa più attivamente ai lavori delle commissioni parlamentari), i Parlamentari del centro-destra sono attivi sul fronte delle interrogazioni.

Confrontando la presenza dei Parlamentari italiani nel corso di 10 voti particolarmente importanti con quella dei loro colleghi francesi, tedeschi, spagnoli, olandesi, i quattro

²⁷⁶ Ad esempio Forza Italia, PPI, CCD, CDU, Udeur, RI nel PPE; PDS e SDI nel PSE.

²⁷⁷ Solera G., Calaprice V., Gaudio L., Papa V., 2001. *Resoconto sull'attività parlamentare degli eurodeputati italiani eletti alle elezioni del 13 giugno 1999*, 20 febbraio 2001, in <http://www.verdi.it/eurodeputati/sommario.htm>

²⁷⁸ L'attività legislativa (relazioni e pareri, considerando tutte le procedure decisionali); gli interventi e le dichiarazioni di voto durante i dibattiti in plenaria; le interrogazioni scritte ed orali (*Question time*) al Consiglio od alla Commissione europea, che rappresentano lo strumento classico di controllo non solo dell'attività della Commissione o del Consiglio, ma anche dell'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri; le presenze nelle commissioni parlamentari permanenti di cui il deputato è membro titolare.

²⁷⁹ 87 eletti in Italia ed 1 deputata italiana eletta in Belgio, Monica Frassoni.

ricercatori hanno potuto calcolare come l'assenteismo dei deputati italiani "regali" ai deputati di altri quattro paesi (Germania, Francia, Spagna ed Olanda, il cui numero di deputati è superiore, identico od inferiore) un peso decisionale superiore al numero di seggi di cui dispongono, a prescindere da come l'uno o l'altro vota. L'Italia, affermano infatti, "perde 4 punti percentuali secchi a vantaggio di tutti gli altri durante il voto [...] nemmeno durante il voto alla Commissione Prodi o su temi di interesse specifico per l'Italia (strategia per il Mediterraneo, Uranio impoverito, ecc.) riusciamo a superare in presenza gli altri paesi"²⁸⁰. Questi dati indicano come il nostro paese perda in peso politico a vantaggio di altri durante il momento fondamentale del voto, per cui anche paesi con un numero minore di rappresentanti esercita un peso maggiore sul voto. Questo studio sul campione di dieci voti conferma una tendenza che ha caratterizzato la legislatura precedente (1994-99)"²⁸¹.

I ricercatori riportano inoltre una ricerca effettuata dal giornale olandese *NRC Handelsblad* e pubblicata il 9 giugno 1999 che rivelava il seguente andamento:

Paese	Seggi disponibili	Presenze medie	Presenze medie al voto
I	87	54	35 (40,2%)
D	99	83	74 (74,7%)
F	87	59	42 (48,2%)
E	64	50	43 (67,1%)
NL	31	26	24 (77,4%)

Gli autori concludono quindi rimarcando: "[...] l'impatto assolutamente negativo sull'efficacia del lavoro parlamentare dell'abitudine tutta italiana di cumulare il mandato europeo - come se fosse un'onorificenza senza doveri - con altre responsabilità politiche (di solito considerate

²⁸⁰ I voti presi in considerazione sono:

1. Fiducia Commissione Prodi: voto finale.
2. Finanziaria 2000: voto finale sulla risoluzione, relazione Bourlanges A5-0030/99 "sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000, sezione III - Commissione".
3. Eurodac: voto finale sulla risoluzione, relazione Pirker A5-0059/99 "sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il sistema "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di taluni altri stranieri".
4. Cioccolato: voto sull'em. 8 (non fu richiesto voto finale per appello nominale), raccomandazione Lannoye A5-0047/00 "relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana".
5. Audiovisivo: voto finale sulla risoluzione, relazione Veltroni A5-0209/00 "sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale".
6. Clonazione umana: voto finale sulla risoluzione comune B5-0710/00.
7. Carta dei Diritti Fondamentali: voto finale, raccomandazione Duff/Voggenhuber A5-0325/00 "sull'approvazione del progetto di Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea".
8. Uranio impoverito: voto finale sulla risoluzione comune B5-0047/01.
9. Strategia per il Mediterraneo: voto sull'em. 3 (non fu richiesto voto finale per appello nominale), relazione Muscardini A5-0008/01 "sulla Strategia comune dell'Unione europea sulla regione mediterranea adottata dal Consiglio europeo di Feira il 19 giugno 2000".
10. OGM, conciliazione: voto finale sulla risoluzione, relazione Bowe A5-0032/01 "sul progetto comune, approvato dal comitato di conciliazione, di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati che abroga la direttiva del Consiglio 90/220/CEE".

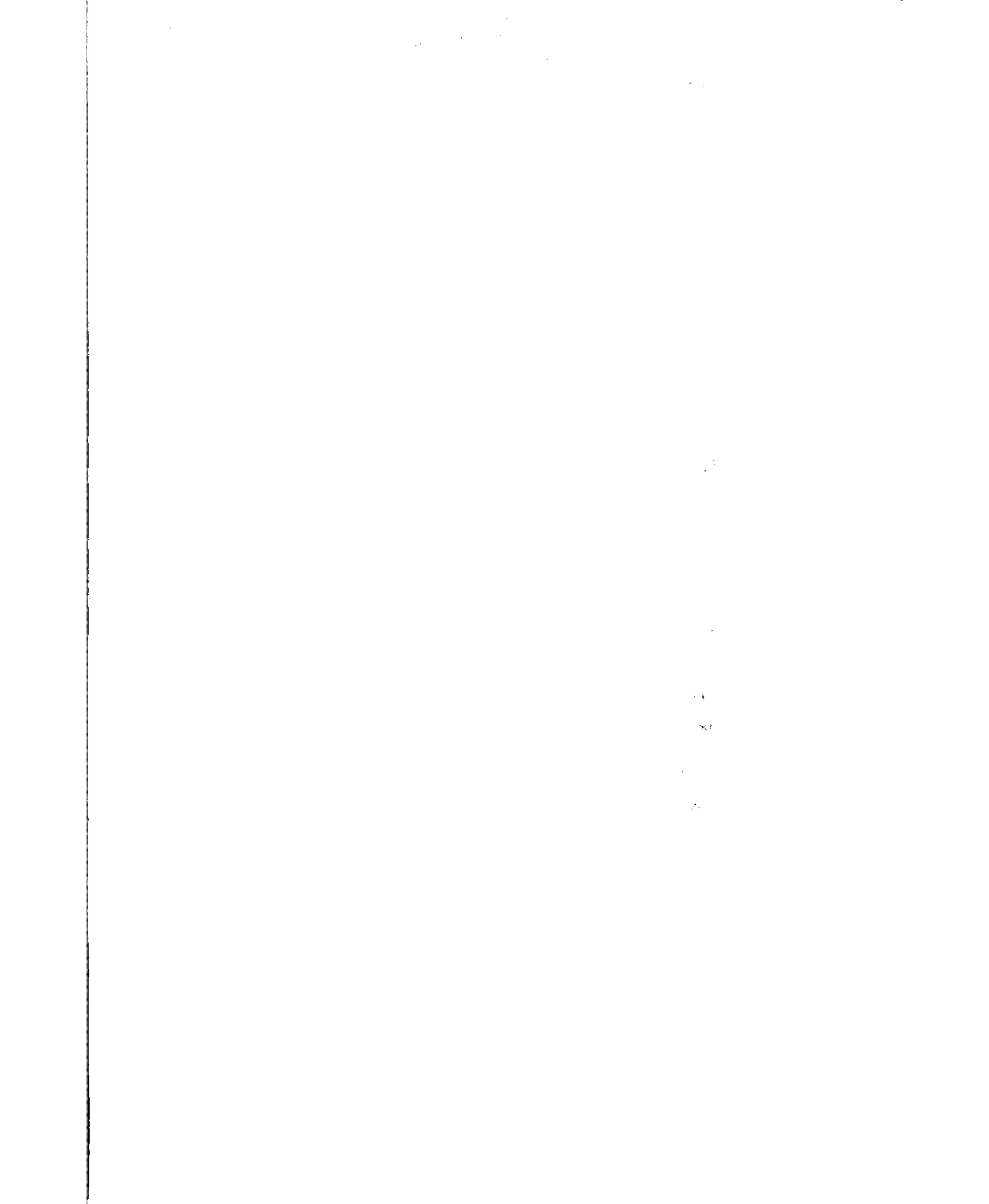
²⁸¹ Solera G., Calaprice V., Gaudio L. e Papa V., 2001, *Resoconto sull'attività parlamentare degli eurodeputati italiani eletti*

più importanti); [...] tranne qualche prestigiosa eccezione, i deputati più attivi sono e rimangono spesso sconosciuti in Italia: [...] essere presenti e lavorare con impegno non premia; [...] anche il Parlamento Europeo è un luogo dove si contribuisce a costruire l'influenza e il prestigio dell'Italia in Europa: i dati esprimono chiaramente la mancanza di consapevolezza di questa responsabilità da parte di molti, troppi nostri rappresentanti (primi fra tutti i leader di partito) e il confronto con altri paesi è costantemente negativo; [...] il bilancio è sostanzialmente equivalente per il centrodestra e il centrosinistra: segno inequivocabile che il disinteresse e la scarsa conoscenza e sensibilità per la politica europea non dipende da divisioni ideologiche e non dipende neppure dal fatto di essere più o meno europeisti”.

Nel caso portoghese, i dati a disposizione sono più scarsi. In ogni caso, per quanto riguarda ad esempio gli interventi in aula solo un deputato non ne ha effettuati alcuno (con una media di 11,28 interventi in aula per Eurodeputato, che salgono a 14,96 per MPE se si includono anche le dichiarazioni di voto)²⁸², un'attività dunque ben più costante di quella dei colleghi italiani.

alle elezioni del 13 giugno 1999, 20 febbraio 2001, in <http://www.verdi.it/eurodeputati/sommario.htm>

²⁸² Intervista all'autore della ricerca che ha chiesto l'anonimato.



PARTE III

**L'ANALISI DEI DATI: RISPOSTE AI QUESITI E
CONFRONTO DELLE IPOTESI CON I DATI
ANALIZZATI**

III.1 - Introduzione

Nella prima parte di questo lavoro, attraverso l'analisi della letteratura, abbiamo spiegato come siamo giunti a determinare gli obiettivi della ricerca e ad elaborare le ipotesi da verificare.

I quesiti di ricerca ai quali intendevamo trovare risposta erano i seguenti:

1. *Come vengono elaborate le posizioni nazionali? Quali sono gli attori e le procedure, sia formali che informali, che concorrono alla loro formazione?*
2. *Come sono difese le posizioni nazionali a livello europeo? Quali sono gli attori coinvolti e le strategie adottate (formali ed informali) ai fini di difendere l'interesse nazionale nei processi decisionali UE?*
3. *Quali sono i fattori che agevolano lo Stato membro nel difendere gli interessi nazionali?*
4. *Se l'adattamento delle istituzioni nazionali facilita la difesa degli interessi domestici nei processi decisionali europei, quali sono le variabili che facilitano tale adattamento?*

L'analisi empirica condotta per trovare risposta a tali domande, avrebbe inoltre dovuto permetterci di verificare la veridicità delle ipotesi formulate circa le relazioni tra Stati membri e Unione Europea.

Esse, lo ricordiamo, erano tre:

1. *Dimensione dello Stato membro*: la "dimensione grande" (espressa in termini di voti in Consiglio dei Ministri, dimensioni geografiche, di popolazione, di PNL) conferisce influenza a uno Stato membro, ma *non* è condizione sufficiente ad assicurare un ruolo decisivo nei processi decisionali dell'Unione Europea.

2. *Framework istituzionale nazionale*: le caratteristiche e le variabili del quadro istituzionale nazionale, e la capacità di adattamento ai mutevoli processi decisionali dell'Unione Europea, agevolano lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali in sede UE. In particolare, appaiono rilevanti i seguenti aspetti: la struttura dell'esecutivo, i rapporti esecutivo-legislativo, la natura del sistema partitico e le caratteristiche proprie della Carta Costituzionale.

3. *Durata di membership*: ipotizziamo che a più lunga membership nella Comunità / Unione corrisponda maggiore capacità di adattamento e più efficace gestione delle tematiche europee.

Nella II parte di questo elaborato abbiamo studiato gli attori e ricostruito il processo attraverso il quale in Italia e Portogallo si giunge a determinare qual è l'interesse nazionale e conseguentemente quali siano le posizioni nazionali da sostenere nelle Istituzioni dell'Unione. Abbiamo poi analizzato come tali posizioni nazionali vengano difese nei processi decisionali UE: quali gli attori coinvolti, quali le procedure (formali ed informali) e le strategie adottate. Compito di questa III e conclusiva parte del nostro lavoro sarà, sulla base dei dati presentati, quello di fornire una risposta alla terza e quarta domanda (quali sono i fattori che agevolano lo Stato nella difesa degli interessi nazionali; quali invece i fattori che facilitano l'adattamento delle istituzioni e procedure domestiche), e quindi di verificare l'esattezza o meno delle ipotesi proposte.

III.2 - Elaborazione delle posizioni nazionali e loro difesa nei processi decisionali UE: una veduta di insieme

Riteniamo utile qui ricordare velocemente i tratti salienti di quanto analizzato nella II parte prima di passare a dare risposta alle ultime domande e a verificare le ipotesi. Si tratterà ovviamente di una visione di insieme: per dettagli e riferimenti specifici si potrà consultare la II sezione.

Come abbiamo visto, nel Governo italiano il ruolo centrale per quanto riguarda le politiche europee è stato tradizionalmente nelle mani del Ministero per gli Affari Esteri (MAE), con l'eccezione dei Fondi Strutturali (di pertinenza del Bilancio), dell'Agricoltura e delle competenze proprie dei Ministeri economici. È al Ministero per gli Affari Esteri (MAE) che la Rappresentanza Permanente (REPER) spedisce le informazioni riguardanti la legislazione europea proposta ed è questi che le inoltra agli altri Ministeri ed a tutto il Parlamento. Fino a tutto il 1999 – ovvero finché il MAE era diviso in Direzioni Generali (DG) organizzate per aree tematiche - la maggior parte delle “competenze europee” spettavano alla DG Affari Economici ed alla DG Affari Politici. Così, le informazioni concernenti l'UE erano inviate dalla Commissione alla Rappresentanza Permanente, da questa alla DG Affari Economici, che a sua volta le faceva pervenire alle altre DG del MAE, alle Euro-Task Forces degli altri Ministeri, al Parlamento, alle regioni e ai gruppi nazionali rilevanti. Tuttavia, spesso, questo flusso informativo si rallentava - quando non si bloccava - all'uscita dagli Esteri: ad esempio il Parlamento ha cominciato a ricevere informazioni sulle proposte legislative UE dal Governo solo dal settembre 2000. Dal 1 gennaio 2000, ovvero da quando agli Esteri stata creata la DG “Integrazione Europea” (DGIE), è questa che ha il compito di curare le attività relative all'integrazione europea, assicurando la partecipazione italiana alle istituzioni, alle istanze ed ai processi negoziali previsti dai Trattati dell'Unione Europea, della Comunità Europea, della CECA, dell'EURATOM. Spetta ad essa dunque trasmettere le proposte (e loro modifiche) elaborate dalle istituzioni dell'Unione e promuovere - in raccordo con la Presidenza del Consiglio - la formulazione unitaria delle posizioni italiane in tutte le istituzioni e organi dell'Unione Europea. La DGIE ha inoltre il compito di seguire i negoziati UE ed i rapporti con la Commissione europea e con le altre istituzioni ed organi dell'UE. Tutto ciò farebbe supporre che alla DGIE sia stato affidato un ruolo di coordinamento sulle questioni UE rispetto agli altri settori della P.A., ma si tratta di una supposizione non suffragata dai fatti.

Dal punto di vista degli attori, la delega per gli Affari Europei del Ministro per gli Affari Esteri è trasmessa al *Sottosegretario di Stato agli Esteri con delega per gli Affari Europei*. Tuttavia, a fronte all'attribuzione di competenze estese (Unione Europea, rapporti bilaterali con i Paesi dell'Europa occidentale, orientale e balcanica, OSCE e Consiglio d'Europa), il Sottosegretario non appare avere né reale autonomia decisionale rispetto al Ministro, né la possibilità di coordinare gli altri Ministeri in materia di politiche comunitarie. Conferma di tale ruolo più formale che sostanziale è il fatto che le competenze del Sottosegretario di Stato non cambiano a seconda che nella compagine governativa sia presente o meno il *Ministro per le Politiche Comunitarie (MPC)*.

Spetta al Ministro per le Politiche Comunitarie preparare e seguire l'iter della cosiddetta legge comunitaria. I mezzi di cui il suo Dicastero è dotato sono però ridotti: il Ministro si avvale infatti del *Dipartimento per le Politiche Comunitarie*: creato nel 1987 con la *Legge Fabbri*¹, è entrato in funzione solo nel 1990 ed è dotato di un organico ridotto (una trentina di persone), nonostante un certo potenziamento negli ultimi anni. Infine, la riforma del Governo (1999) ha aumentato il ruolo del Presidente del Consiglio anche in materia UE: se già aveva il compito formale di promuovere e coordinare l'azione del Governo sulle politiche comunitarie, ora la Presidenza del Consiglio è stata riorganizzata ai fini di "accentuare la funzione costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio al fine di assicurare l'unitarietà dell'azione di Governo, la collaborazione tra i diversi livelli di Governo, l'assunzione piena delle responsabilità connesse alla partecipazione all'Unione Europea". Nonostante ciò, non esiste ancora in Italia uno strumento per il coordinamento interministeriale.

"L'unitarietà dell'azione di Governo", ed in particolare la questione del *coordinamento intra-ministeriale ed interministeriale* delle politiche europee, sono dunque il vero anello debole del Governo italiano. Nei Ministeri italiani, infatti, il coordinamento delle fasi ascendenti e discendenti del diritto comunitarie vengono trattati nei modi più difformi. Generalmente, gli "uffici legislativi" si occupano della *fase discendente* (considerata prioritaria), mentre la *fase ascendente* (scarsamente considerata) è trattata in modo difforme e non sistematico: a volte se ne occupa il Gabinetto del Ministro (es. agli Interni), altre volte i singoli Dipartimenti (es. al Tesoro) - con eventuale ricorso al Gabinetto per le fasi più delicate e controverse (es. ai Trasporti). Solo in casi isolati vi sono unità apposite, quale ad esempio l'*unità di indirizzo* formata dai quattro

Direttori Generali al Ministero delle Finanze. Manca poi del tutto un *coordinamento interministeriale* sulle questioni UE: il cosiddetto "Primo Incontro" organizzato alla Farnesina nel gennaio 2000 con i Direttori Generali e Consiglieri Diplomatici su tematiche di integrazione europee - benché salutato dai presenti come l'inizio di una nuova collaborazione e inizio di coordinamento interministeriale - non ha avuto né seguito né repliche. La mancanza di coordinamento sia intra-ministeriale che inter-ministeriale sulle questioni europee conduce spesso a posizioni errate (come caso delle quote latte) quando non a mancanza di posizioni. In tale situazione, sono i diplomatici presso la Rappresentanza Permanente a Bruxelles che - oltre a difendere / contribuire a difendere la posizione italiana - debbono loro stessi elaborarla. Ciò si traduce in una posizione debole e per la quale difficilmente si possono mettere in atto strategie di negoziato del tipo cross-bargaining con altri tavoli. Il turnover dei rappresentanti italiani nei gruppi di lavoro del Consiglio, così come a livello ministeriale (troppo spesso poi i Ministri sono sostituiti da Segretari di Stato o dall'Ambasciatore o dal suo Vice), indebolisce ulteriormente la posizione italiana. Né l'Italia può avvalersi di strategie quali il "nascondersi dietro al Parlamento" avocando la necessità di riserva scrutinio parlamentare, attuata ad esempio da danesi o inglesi, in quanto tale procedura non esiste nell'ordinamento italiano.

La partecipazione del *Parlamento* nella definizione delle politiche UE, per quanto accresciuta, resta così marginale. In aggiunta permane una discrepanza notevole tra la Camera, dove la *XIV Commissione "Politiche dell'Unione Europea"* ha ormai competenze orizzontali, ed il Senato, dove la *Giunta per gli Affari Comunitari* del Senato permane esclusivamente dotata di poteri consultivi. Viceversa, appare quasi risolto l'annoso problema della *trasposizione del diritto comunitario*: nel passato lo Stato membro con minore numero di direttive trasposte e maggiore contenzioso presso la Corte di Giustizia delle Comunità, nel 1998 l'Italia aveva trasposto il 96,1% delle direttive relative al Mercato Interno. Dal maggio 1999 al novembre 2000, l'Italia è diventato un Paese "virtuoso", grazie all'uso ed alle modifiche apportate alla già menzionata *legge comunitaria*. Istituita con la *Legge La Pergola*, la legge comunitaria è lo strumento che regola le modalità e i tempi per la trasposizione delle direttive comunitarie. Strumento di particolare competenza del Ministro per le Politiche Comunitarie, è stata più volte modificata nel

¹ Legge 183/87, sul "coordinamento delle politiche concernenti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari", poi specificata dalla legge 139/90.

corso della XIII Legislatura (1996-2000)². Il filo conduttore delle riforme appare essere stato duplice: (a) aumentare l'efficienza del sistema Italia al momento del recepimento delle direttive comunitarie, prevenendo allo stesso tempo le possibilità di contenzioso con la Corte di Giustizia dell'UE e (b) aumentare la qualità della legislazione.

Per quanto riguarda la *presenza italiana nelle istituzioni europee*, nella Commissione europea, i rappresentanti italiani appaiono essere tra i più rispettosi dello spirito del Trattato, che vuole i funzionari legati all'interesse europeo piuttosto che a quello nazionale. Il rovescio della medaglia è che, in mancanza di "attenzione" da parte del proprio Governo, spesso i funzionari entrati con concorso pubblico concludono la loro carriera a livello A4. D'altra parte, i funzionari di livello superiore "paracadutati" dalla capitale, così come gli END, sono spesso scelti secondo logiche clientelari/partitiche piuttosto che di meritocrazia.

I *Parlamentari europei*, infine, considerano spesso l'interesse nazionale come secondario rispetto a quello partitico, né giova la divisione all'interno delle stesse famiglie politiche di più gruppi italiani (ad esempio all'interno del PPE o dei SOC). Del resto, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, rare sono le riunioni convocate dagli organismi nazionali competenti per le politiche europee (MAE, Rappresentanza Permanente o la Presidenza del Consiglio) per informare e coinvolgere i deputati europei nelle scelte strategiche del Paese.

Anche in Portogallo troviamo una competenza primaria del Ministero degli Affari Esteri negli Affari Europei. Tuttavia, il *Segretario di Stato per gli Affari Europei* è indipendente nella propria azione ed ha prestigio e mezzi superiori a quelli dall'omologo italiano. Può relazionarsi direttamente con il Primo Ministro (i cui uffici seguono con attenzione i dossier principali, per quanto il Capo del Governo si occupi direttamente solo di quelli di maggiore rilevanza politica), partecipa ai Consigli dei Ministri portoghesi laddove si tratti di questioni comunitarie ed ai Consigli Europei. Infine, si avvale di una struttura amministrativa - la *Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)* - che appare essere il vero punto di snodo della politica europea portoghese. Il Segretario di Stato coordina inoltre la *Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários*, la Commissione che assicura il coordinamento interministeriale sulle questioni comunitarie. Del resto, in Portogallo, ciascun Ministero è dotato di una DG "Affari Europei" che

² Mediante la Legge Comunitaria 95/97 (L. 28 aprile 1998, n. 128), la Legge Comunitaria 1998 (L. 5 febbraio 1999, N. 25), e la Legge Comunitaria 1999 (L. 21 dicembre 1999, n. 526).

si occupa tanto della fase ascendente che discendente del diritto comunitario ed il cui Direttore Generale (o vice) partecipa appunto ai lavori dalla CIAC.

Ciò non toglie, tuttavia, che il ruolo della Rappresentanza Permanente portoghese a Bruxelles sia cruciale, ed anzi sia stato potenziato negli anni per aumentare l'efficienza della presenza portoghese nelle istituzioni comunitarie. La Rappresentanza Permanente assicura anche un rapporto con gli eurodeputati portoghesi che sono inoltre spesso invitati a prendere parte alle riunioni della Commissione specializzata all'interno del Parlamento portoghese, specie quando vi partecipi anche il Segretario di Stato agli Affari Europei per discutere su temi di particolare importanza per gli interessi portoghesi (vi è infatti ormai l'uso che il Segretario di Stato partecipi con una certa regolarità alle riunioni della Commissione specializzata in Affari Europei).

Sulla carta i poteri del Parlamento portoghese non sono superiori a quelli del Parlamento italiano, solo che vengono ottimizzati, ad esempio mediante il costante ricorso a risoluzioni approvate in prossimità di eventi europei di grande rilevanza (es. Consigli Europei). Infine, se l'atteggiamento nei confronti delle carriere dei funzionari europei di nazionalità portoghese non si discosta da quello italiano, i funzionari portoghesi che partecipano ai gruppi di lavoro sono normalmente ben preparati ed informati sulle questioni che andranno a discutere, che del resto sono state nella maggior parte dei casi previamente discusse all'interno della CIAC.

Possiamo riassumere i *findings* empirici del nostro lavoro, così brevemente ricordati, nelle seguenti proposizioni:

1. La *Costituzione* portoghese è stata modificata 3 volte per adattarla ai Trattati CE e UE; la *Costituzione* italiana non contiene alcun riferimento all'Unione, tranne che all'art. 117 per le relazioni tra UE e regioni.
2. In entrambi gli Stati, il ruolo primario nella formulazione delle posizioni nazionali sulle questioni comunitarie spetta al *Ministero degli Esteri*.
3. All'interno dei Ministeri degli Esteri vi è un attore (il *Segretario di Stato*) ed un'unità amministrativa di supporto specifica per le questioni europee (la DGIE in Italia e la DGAC in Portogallo). Tuttavia, il Segretario di Stato portoghese ha ruolo, indipendenza di azione e mezzi assai superiori a quelli del Sottosegretario italiano, ivi compreso il coordinamento degli altri settori della PA per quanto attiene alle questioni europee.

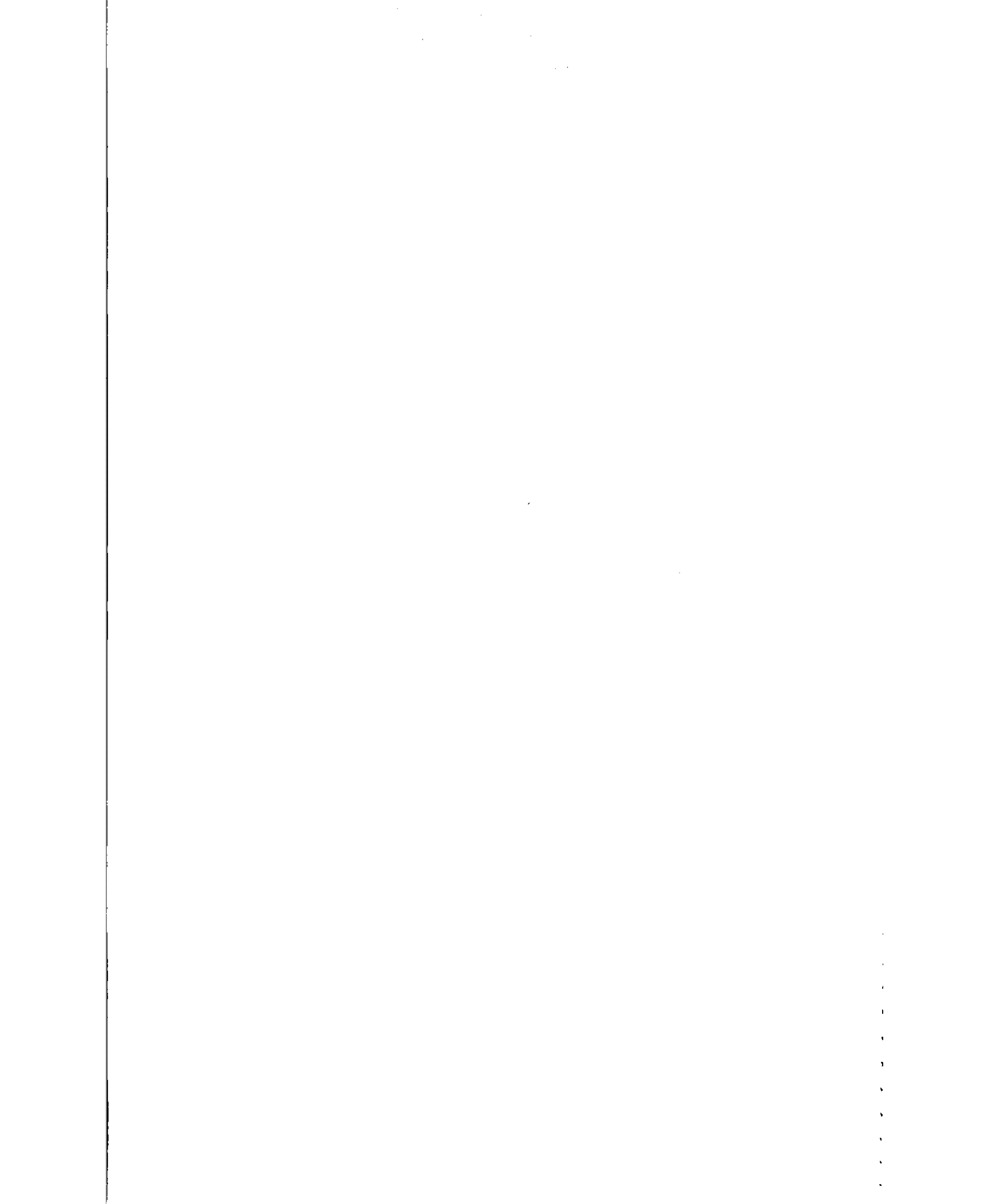
4. Il *Presidente del Consiglio / Primo Ministro* ha visto il suo ruolo "europeo" accresciuto negli anni, in particolare qualora le questioni europee da "tecniche" diventino "politiche".
5. La trattazione delle questioni comunitarie avviene in modo uniforme nei vari *Ministeri* in Portogallo e difforme in Italia: in Portogallo il *coordinamento intra-ministeriale* sulle politiche comunitarie - cruciale nella definizione della posizione nazionale nei diversi ambiti settoriali - avviene in tutti i Ministeri in modo sostanzialmente uniforme; in Italia ciò avviene solo in alcuni Ministeri. Questo in alcuni casi si traduce in Italia addirittura nell'assenza di una posizione nazionale.
6. Il *coordinamento interministeriale* sulle questioni comunitarie, che aiuta a definire la posizione nazionale e gli eventuali possibili negoziati cross-bargains, avviene in Portogallo tramite la CIAC, mentre in Italia un coordinamento non esiste e non è mai esistito, nonostante alcuni tentativi di affidarlo al Ministro senza Portafoglio per gli Affari Comunitari.
7. In nessuno dei due casi il *Parlamento* ha poteri vincolanti di indirizzo: principalmente attraverso la Commissione per gli Affari Europei, svolge tuttavia un'azione di sostegno all'azione governativa nel caso portoghese; nel caso italiano si occupa piuttosto della fase applicativa del diritto comunitario (per quanto riguarda le Commissioni specializzate in Affari Europei relativamente alla sola Camera dei Deputati);
8. La *Rappresentanza Permanente* a Bruxelles ha un ruolo cruciale in entrambi i Paesi sia nella trasmissione delle informazioni, che della formulazione delle posizioni e delle strategie nazionali. Tuttavia, per quanto riguarda la formulazione, la Rappresentanza portoghese ha un ruolo complementare a quello delle istituzioni e degli attori nazionali, mentre la Rappresentanza italiana si trova spesso, suo malgrado, nella condizione di svolgere un ruolo sostitutivo istituzioni e degli attori nazionali persino per quanto riguarda la fase formativa delle posizioni nazionali.
9. I *Parlamentari europei* sono coinvolti nella formulazione delle posizioni nazionali tramite la consultazione in seno alla Commissione specializzata dell'*Assemblea da Repubblica* in Portogallo, mentre non lo sono in Italia. Sono inoltre coinvolti nella difesa delle questioni di interesse nazionale dalla Rappresentanza Permanente portoghese ma non da quella italiana.

10. Le carriere dei *funzionari europei* entrati con concorso pubblico sono scarsamente seguite in entrambi i Paesi.

Quanto discusso lungamente nella seconda parte di questo lavoro e qui ricordato assai brevemente nei suoi tratti essenziali, può essere anche utilmente visualizzato tramite l'elaborazione di due grafici, l'uno riassuntivo delle relazioni tra Italia ed Unione Europea e l'altro delle relazioni tra Portogallo ed Unione Europea.

I due grafici sono di particolare utilità qualora confrontati con il grafico elaborato alla fine della I parte di questo lavoro, rappresentante le idealtipiche relazioni tra Stati membri ed Unione Europea (ovvero l'ideale situazione in cui vi sia *State efficiency* in relazione ai negoziati UE³), in quanto rendono immediatamente riconoscibili le eventuali lacune nei rapporti Stato membro – Unione Europea nei due casi in oggetto.

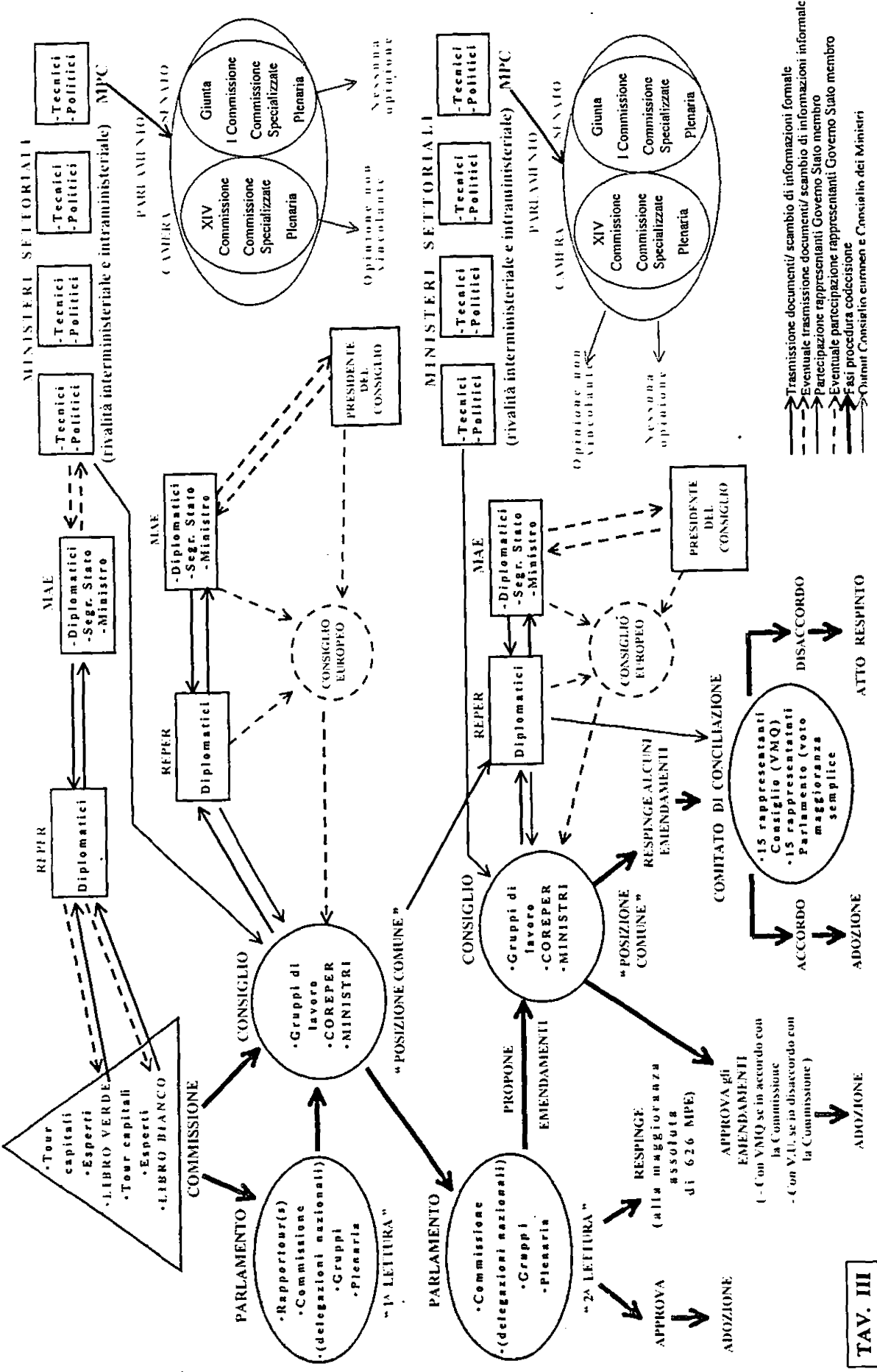
³ Secondo Moravcsik vi è *State efficiency* qualora si possa rispondere positivamente alla seguente domanda: "Did governments exploit all potential agreements or were gains "left on the table"? Cfr. Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose & State power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.



**INTERAZIONE TRA UE E ITALIA
NELLA PROCEDURA DI CODECISIONE**

LIVELLO EUROPEO

LIVELLO DOMESTICO



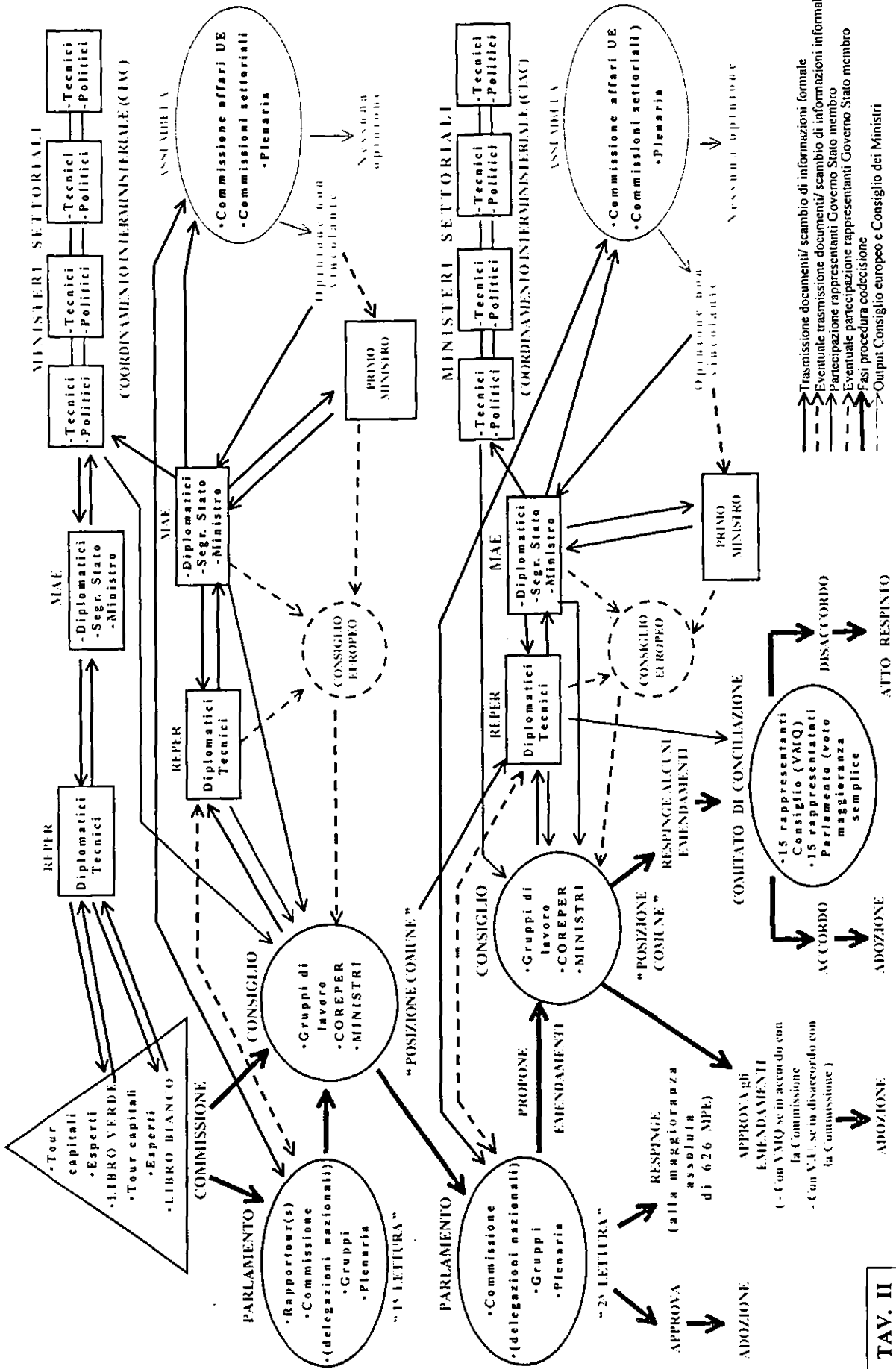
TAV. III

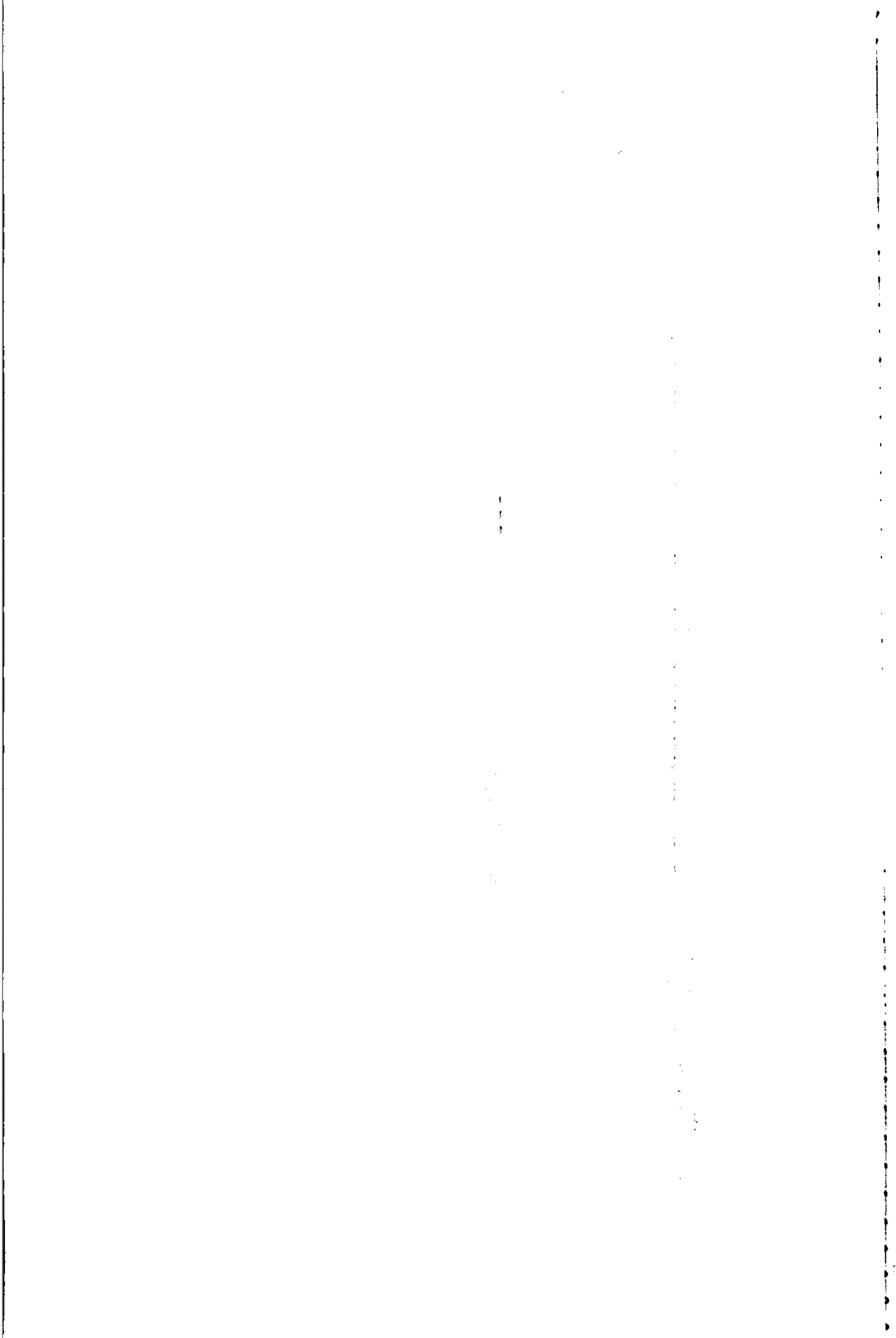
1

**INTERAZIONE TRA UE E PORTOGALLO
NELLA PROCEDURA DI CODECISIONE**

LIVELLO EUROPEO

LIVELLO DOMESTICO





III.3 - Variabili che agevolano lo Stato membro nel difendere gli interessi nazionali

Cosa ci suggeriscono i findings empirici della nostra ricerca a livello analitico? Compito di questo paragrafo sarà quello di rispondere alla seguente domanda: *quali sono i fattori che agevolano lo Stato membro nel difendere gli interessi nazionali?*

Nella I sezione di questo lavoro abbiamo visto come la letteratura enfatizzi il ruolo degli esecutivi nazionali della definizione e promozione degli interessi nazionali nella CE/UE, con particolare attenzione all'importanza del coordinamento interministeriale. David Spence⁴ ritiene ad esempio che il coordinamento interministeriale sia l'elemento cruciale affinché un Governo possa adeguatamente difendere i propri interessi nei negoziati comunitari: in particolare, Spence pone l'accento sul ruolo dei Ministeri degli Esteri e dei dipartimenti "politiche europee" all'interno degli stessi e su quello della REPER a Bruxelles. Secondo Vincent Wright⁵, lo studio comparato del coordinamento delle politiche europee mostra un ruolo preponderante dei Capi di Governo, oltre al ruolo dei Ministri degli Esteri e delle Finanze. In uno lavoro curato dallo stesso Vincent Wright assieme a Hussein Kassim e Guy Peters⁶, gli autori affermano come il coordinamento interministeriale sia ormai una funzione necessaria degli esecutivi degli Stati membri a causa delle sempre più estese competenze dell'Unione e della necessità di proteggere gli interessi nazionali. Attuare il coordinamento non è tuttavia facile: la natura dei processi decisionali dell'Unione, oltre che variabili di ordine domestico (la rilevanza della questione europea nel dibattito nazionale, il sistema partitico, la posizione del capo del Governo e dei suoi Ministri, la capacità degli amministratori di produrre *set of policy proposals* coerenti, il livello di integrazione e di centralità della Pubblica Amministrazione e le divisioni interne alla burocrazia ecc.) sono infatti fattori che rendono difficile l'attuazione del coordinamento.

Il nostro studio conferma tutto ciò. Numerose appaiono infatti essere i fattori relativi all'esecutivo nazionale che influenzano la capacità dello Stato di efficacemente definire e promuovere gli interessi nazionali: la capacità auto-organizzativa dell'esecutivo, l'attore che coordina le politiche

⁴ Spence D., 1995, *The Coordination of European Policy by Member States*, in Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartemill, Londra, pp. 353-372.

⁵ Wright V., 1996, *The National Coordination of European Policy-making. Negotiating the quagmire* in Richardson J. (ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London, p. 154.

⁶ Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford.

europee, l'unità amministrativa di supporto al coordinatore, il coordinamento intra- ed interministeriale; la coesione governativa.

La capacità auto-organizzativa del Governo, ovvero la possibilità per l'esecutivo di modificare il proprio assetto ed organizzazione senza ricorrere al Parlamento, è elemento cruciale per l'efficacia della sua azione, in quanto permette un veloce adattarsi al procedere del processo di integrazione europea. In tal senso, la capacità normativa riservata dalla Costituzione portoghese al Governo circa la propria organizzazione ha permesso rapidi adattamenti: si ricordi ad esempio la decisione (ottobre 2000) di eliminare i *Consigli dei Ministri relativi agli Affari Europei* e di creare invece uno strumento informale più flessibile, che ricalcasse la prassi ormai consolidata. In Italia invece, il fatto che l'ordinamento del Governo sia demandato alla legge ordinaria, unito all'instabilità governativa (specie fino alla metà degli anni '90) e alla frammentazione politica tipica delle coalizioni governative, ha reso assai difficile non solo l'adattamento, bensì persino l'adozione di testi normativi aggiornati e coerenti che regolassero l'Esecutivo: come visto, la riforma del MAE si è così avuta solo nel 1998 e quella generale del Governo nel luglio 1999⁷. Torneremo più estensivamente su questo punto più oltre, allorché tratteremo delle variabili che facilitano l'adattamento istituzionale.

L'attore che coordina le politiche comunitarie costituisce una delle principali differenze tra Portogallo ed Italia: in Portogallo tale funzione è svolta dal Segretario di Stato per le Politiche Europee; in Italia mancano invece sia il coordinamento che il coordinatore: né il Sottosegretario con delega agli Affari europei, né il Ministro per le Politiche Comunitarie godono infatti dell'autorità necessaria per attuare un coordinamento interministeriale. L'estesa delega trasmessa al *Sottosegretario agli Esteri con delega per gli Affari Europei*, non si traduce infatti in autonomia decisionale rispetto al Ministro. A conferma di quanto si tratti di conferimento di delega formale più che sostanziale, testimonia il fatto che il contenuto della delega attribuita al Sottosegretario di Stato non è cambiata negli anni: ad esempio, non vi sono aggiustamenti nel 1998, quando il *I Governo D'Alema* ha reintrodotta nella compagine governativa il *Ministro per le Politiche Comunitarie (MPC)*, dopo alcuni anni di assenza. Le deleghe del Ministro Politiche Comunitarie sono focalizzate sulle politiche *comunitarie*, ed in particolare sulla loro fase di

attuazione a livello nazionale. Spetta infatti al Ministro preparare e seguire l'iter della cosiddetta "legge comunitaria". Fin dagli inizi, tuttavia, non sono mancate le zone grigie e le sovrapposizioni di competenze tra il Ministro (e in ultima istanza la Presidenza del Consiglio) ed il Sottosegretario di Stato agli Affari Europei (e dunque il MAE). Né è chiaro perché il Ministro per le Politiche Comunitarie non partecipi ai Consigli Affari Generali ed ai Consigli Europei, cosa che invece fa il Sottosegretario di Stato agli Affari Europei, una soluzione che appare indebolire la posizione del Ministro, diminuendone in parte la forza negoziale sia a livello domestico che europeo. Inoltre, i mezzi ed il supporto di cui il Ministero può avvalersi sono ridotti: il *Dipartimento per le Politiche Comunitarie*, entrato in funzione nel 1990, ha infatti un organico ridotto (una trentina di persone).

Tuttavia, oltre a mancare il *coordinamento interministeriale* in Italia è assente anche il presupposto dello stesso, il *coordinamento intra-ministeriale* sulle questioni europee: nei Ministeri manca infatti un organo che si occupi del coordinamento degli Affari Europei.

Perché, a differenza degli altri Stati europei, in Italia mancano ancora coordinatore e coordinamento, sia intra- che inter-ministeriale? Le ragioni appaiono riconducibili alla mancanza di stabilità governativa che ha caratterizzato l'Italia, oltre all'alto livello di competitività tra partiti delle coalizioni governative che tuttora permangono. Il frazionamento politico e l'esistenza di Governi di (larga) coalizione implicano che tutti i posti governativi – a tutti i livelli – siano oggetto di un'accurata spartizione politica (il cosiddetto "Manuale Cancelli"). In tale situazione, ogni tentativo di coordinamento intra-ministeriale o interministeriale (incluso l'eventuale coordinatore) vengono fortemente scoraggiati dai partiti della coalizione che li percepiscono come un possibile controllo da parte degli altri partiti. Se la competitività interministeriale (in particolare tra Ministeri economici e non) è una costante in quasi tutti i Governi, in Italia raggiunge però dimensioni patologiche, tali da danneggiare l'azione governativa nei processi decisionali europei. La mancanza di unitarietà dell'azione governativa e la mancanza del *coordinamento intra e interministeriale* sono così il vero anello debole del Governo italiano.

Per quanto riguarda la *partecipazione del Parlamento* nella definizione delle politiche UE, i

⁷ Art. 12, DL n. 300 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di Governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N. 59.*

findings del nostro studio confermano le tesi di Wessels e Maurer⁸ quando affermano che se vi è effettivamente un progressivo riaffermarsi dell'azione dei Parlamenti⁹, ciò appare esserlo solo per quanto riguarda l'aspetto formale dell'attività di scrutinio parlamentare, non l'effettivo esercizio di un'influenza nei processi decisionali dell'Unione (attraverso la pressione sul Governo). L'analisi comparata tra Italia e Portogallo mostra tuttavia una curiosa discrasia non tanto tra i due casi in oggetto, bensì all'interno dello stesso caso italiano.

Nessuno dei due Parlamenti esaminati ha infatti la possibilità di vincolare il proprio Governo sulle posizioni da adottare nelle istituzioni comunitarie; essi possono dunque contribuire all'elaborazione delle posizioni nazionali tramite strumenti parlamentari quali audizioni, risoluzioni ecc, ma in nessuno dei due casi in oggetto esiste la possibilità di effettuare una riserva di scrutinio parlamentare. Rispetto al passato - grazie alla COSAC, alle previsioni incluse nel Trattato di Amsterdam e, non ultimo, agli sviluppi della tecnologia - i Parlamenti dispongono oggi degli strumenti necessari per attuare un'analisi *ex ante* delle proposte legislative della Commissione. Tuttavia, in entrambe i casi esaminati, la tendenza è quella di effettuare ancora solo un'analisi *ex post*.

Anche per quanto riguarda la percezione da parte dei partiti politici del processo di integrazione europea, si riscontra una sostanziale coincidenza di visioni nelle due assemblee. L'Unione Europea è un elemento positivo per entrambi i Paesi, ed principali partiti riflettono questa visione. Quello che cambia notevolmente è l'accento che viene posto - da parte portoghese - sulla necessità di promuovere l'interesse nazionale nelle istituzioni comunitarie: come visto, in tutti i programmi elettorali del PS e del PSD dal 1985 in poi, la questione della preservazione e promozione dell'interesse nazionale è sempre menzionata. Diversa la questione in Italia, dove la nozione stessa di interesse nazionale è rimasta a lungo dotata di connotati negativi, un retaggio - a contrario - dell'eredità del periodo fascista. Questo - congiuntamente al fatto che a partire dal 1979 l'europeismo sia un'issue sostanzialmente condivisa dai partiti italiani - ha portato ad una "depoliticizzazione" della politica europea italiana¹⁰: "L'Europa è una specie di icona religiosa

⁸ Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.

⁹ Vedi ad esempio Raunio T., Hix S., 2001, *Backbenchers learn to fight back: European Integration and Parliamentary Government*, in Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London, pp. 160-163. Cfr. in particolare il Grafico I a pag. 161.

¹⁰ La definizione è di Mario Telò in Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol. 3, pp. 131 - 248, Einaudi, Torino, p. 197.

dinanzi alla quale tutti gli uomini politici s'inginocchiano facendosi un frettoloso segno della croce prima di parlare d'altro" ha efficacemente affermato una volta Sergio Romano¹¹.

Tuttavia, anche in seguito al Trattato di Amsterdam, sia la Camera che il Parlamento portoghese si sono velocemente dotati di strumenti che permettono loro di lavorare con maggior efficienza sulle questioni comunitarie. Diverso invece il caso del Senato italiano: a fronte dei poteri ormai orizzontali della XIV Commissione alla Camera, al Senato, nonostante le ripetute richieste di trasformarla in Commissione Permanente, la Giunta continua ad avere solo poteri consultivi. Discuteremo di tali differenze più oltre, quando tratteremo della capacità di adattamento delle istituzioni nazionali. Tuttavia, vale la pena anticipare che due appaiono essere le spiegazioni: la frammentazione partitica in Parlamento – che rende difficile qualsiasi riforma – l'esistenza di larghe e poco coese coalizioni governative (che fanno propendere per lo status quo, vedi sopra) e la cultura politica di alcuni degli attori rilevanti in materia, tra cui l'allora Presidente del Senato Nicola Mancino.

Passando alle *istituzioni comunitarie*, i Trattati assegnano all'Italia 10 voti in Consiglio dei Ministri (27 a partire dal 1 novembre 2004), al pari del Regno Unito, della Francia e della Germania. Sulla carta, quindi, il peso di Roma è eguale a quello di Bonn. Naturalmente, la capacità di far unire ai propri voti quelli di altri Paesi aumenta la capacità di imporsi, in quanto, in un'ottica multilaterale, è importante agire in collegamento con altri, ovvero lavorare in un quadro di alleanze. La capacità di muoversi nel complesso scacchiere multilaterale dipende, in ultima analisi, dagli attori e dalle loro capacità professionali. Abbiamo visto come Moravcsik¹² - affermando come sia la convergenza di interessi tra i cosiddetti "grandi" a determinare le grandi scelte del processo di integrazione – includa tra essi solo Francia, Germania, Regno Unito, senza neanche darsi pena di giustificare l'esclusione dell'Italia. La nostra ricerca conferma come i Ministri italiani paghino le conseguenze di un sistema politico nazionale che vede privilegiato l'aspetto localistico rispetto a quello europeo: troppo spesso a capo delle delegazioni italiane non siedono i responsabili dei dicasteri né coloro che comunque hanno responsabilità politiche (i Segretari di Stato), bensì il Rappresentante Permanente o il suo Vice. Una cultura politica, dunque, che tende a privilegiare la sfera nazionale e locale rispetto a quella sopranazionale. I

¹¹ Romano S., 1994, *L'Italia scappata di mano*, Longanesi, Milano.

¹² Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R.O., Hoffmann S., (ed.), 1991, *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Oxford, Westview Press; Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.; Moravcsik A., Nicolaidis K., 1999, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 37, N. 1, 1999, pp. 59-85.

fattori sopramenzionati concorrono poi a spiegare perché non si siano ancora sanate incongruenze quali la partecipazione italiana al CAG e al Consiglio Europeo: data la loro funzione “orizzontale” e politica, apparirebbe logica la partecipazione di chi, a livello domestico, sia incaricato di coordinare le questioni europee. Coerentemente con ciò, troviamo che nella delegazione portoghese è incluso in entrambi i casi, il Segretario di Stato con delega agli Affari Europei – che appunto esercita funzioni di coordinamento a livello domestico. In Italia, come abbiamo detto, non vi è un coordinatore; tuttavia non è chiaro perché il Ministro per le Politiche Comunitarie non partecipi ai Consigli Affari Generali e, soprattutto, ai Consigli Europei (cosa che invece fa il SottoSegretario di Stato agli Affari Europei), una soluzione che, come menzionato, appare indebolire la posizione del Ministro, diminuendone in parte la forza negoziale.

Il nostro studio conferma poi quelle ricerche che individuano nell'alto *turnover*, nell'instabilità governativa italiana¹³, e nel fatto che i Ministri siano prevalentemente dei generalisti piuttosto che degli specialisti¹⁴, un elemento di debolezza per il sistema Paese Italia. Al contrario, le delegazioni portoghesi appaiono formate da specialisti la cui presenza nelle riunioni di cui sono titolari è generalmente assicurata. Ciò implica che in situazioni più informali (e dunque senza il supporto dei tecnici) ma cruciali dal punto di vista negoziale – ad esempio il pranzo di lavoro in Consiglio dei Ministri, in cui la discussione sui punti più controversi viene trasformata da “tecnica” in “politica” - i Ministri “generalisti” corrono il rischio di avvallare decisioni poi difficili da rispettare per lo Stato membro. Le famose “quote latte” (e relative multe) sono ad esempio riconducibili ad un tipico errore italiano: quando la Commissione richiese agli Stati membri le cifre relative alla produzione di latte, l'Italia non le aveva, a causa della parcellizzazione della produzione lattifera italiana. L'allora Ministro Pandolfi fornì così delle stime – sulle quali negoziò la delegazione italiana – salvo poi scoprire che i numeri forniti era assai inferiori a quelli reali. Da ciò le multe e le ri-negoziazioni durate anni. L'atteggiamento italiano nella questione delle quote latte è stato tipico di una cultura politica che ancora non ha chiaro che il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale e l'unico modo di non pagare (nel caso in questione, multe) è essere presenti nella fase ascensionale del diritto comunitario.

¹³ Frogner A.P., 1991, in Blondel J., Muller-Rommel F. (eds.), 1991, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London, pp.123-124; Bakema W.E., 1991, in Blondel J., Thiébaud J.-L. (eds.), 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London, pp. 77-85 e 92-93.

A livello più basso, ovvero a livello dei gruppi di lavoro in Consiglio, i problemi cui sopra appaiono ulteriormente confermati. La questione degli esperti nazionali costituisce un'altra delle notevoli differenze tra caso italiano e caso portoghese. Se tra gli esperti italiani ve ne sono certamente di preparati e motivati, essi rappresentano tuttavia l'eccezione e non la regola. Scarsamente informati sulle questioni di cui si occupano, spesso con limitate conoscenze delle lingue straniere e dunque impossibilitati ad esprimersi con chiarezza laddove manchi la traduzione – ed in ogni caso di dar vita a coalizioni in loro favore a lato dell'incontro - gli esperti nazionali appaiono essere la vera spina nel cuore della presenza italiana a Bruxelles. È infatti nei *working groups* del Consiglio che si decide. Nel caso portoghese la nostra ricerca evidenzia invece una buona preparazione media dei funzionari portoghesi che si occupano di questioni europee e ciò sia in termine di *technicalities* che per la conoscenza di lingue straniere. In Portogallo, infatti, si è dovuto far un grande sforzo “formativo” in occasione dei negoziati per l'adesione alle Comunità; anche dopo l'adesione, tuttavia, la formazione dei funzionari nazionali in materia europea ha continuato ad essere assai seguita. Pertanto l'INA (*Instituto Nacional de Administração*) non organizza più corsi generici sull'Unione, bensì seminari molto specifici vertenti su particolari questioni dell'integrazione europea. In Italia, a più riprese si è parlato della formazione come una delle priorità. Ad esempio, in vista della Presidenza Italiana del 2003, era stato elaborato un cosiddetto “Progetto Italia 2002”, il cui obiettivo era appunto accrescere la preparazione dei funzionari dell'amministrazione pubblica italiana. Come altri simili tentativi è sostanzialmente rimasto lettera morta. La mancanza di importanza attribuita ai gruppi di lavoro e la mancanza di formazione dei funzionari sono da attribuirsi anch'essi alla mancanza di stabilità governativa che per lunghi anni ha impedito qualunque pianificazione a lungo e medio termine. Se in Portogallo la partecipazione alla CIAC contribuisce all'europeizzazione dei funzionari pubblici, la mancanza in Italia di un coordinamento in materia europea si traduce al contrario in una mancata chance di formazione “europea” dei funzionari pubblici. Lo stesso dicasi a proposito della mancanza di inclusione, sino ad anni recenti, di funzionari pubblici nella REPER italiana (a differenza del caso portoghese). In entrambi i casi, la causa ultima è da trovarsi nella cultura politica italiana, tesa a sottovalutare l'elemento internazionale rispetto a quello nazionale e locale.

¹⁴Anche se per l'Italia, Bakema, (Bakema W.E., 1991, in Blondel J., Thiébaud J.-L. (eds.), 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*. MacMillan, London, p. 79) parla “instabilità stabile” in quanto i Ministri italiani durano più dei Governi di cui fanno parte (ovvero partecipano in diversi Governi)

Ciò conduce ad analizzare le *Rappresentanze Permanenti* italiana e portoghese, ove si osservano trend e strategie difformi. Per la REPER portoghese si può parlare di un metodo di lavoro in team e non gerarchizzato, con una consolidata strategia di inclusione dei funzionari proveniente dai diversi settori della PA: il distacco a Bruxelles è dunque visto come un premio per i migliori funzionari della PA. Al contrario, la REPER italiana è stata a lungo in maggior parte composta da diplomatici. Benché i nostri dati mostrino come sia ormai scomparsa l'anomalia nella composizione della REPER italiana, il fatto che questo sia frutto soltanto di recenti cambiamenti ha significato, come detto, una mancata possibilità di europeizzazione per i funzionari della PA italiana. La lentezza con la quale il Governo italiano ha deciso di modificare l'assetto della REPER è un ulteriore riflesso di una cultura politica "localistica", nonché di resistenze del Ministero degli Esteri, che ha avuto buon gioco nell'avocare la pericolosità insita nel cambiamento, contro un più confortevole *status quo*. Contribuendo allo iato Bruxelles - Roma, tale strategia ha tuttavia a sua volta avuto importanti conseguenze nella scelte negoziali. Il ruolo dei funzionari distaccati è infatti quello di assicurare il coordinamento con il Ministero di origine e - nel caso non vi fossero - nel stimolare istruzioni dettagliate per i vari negoziati. Le REPER hanno infatti il compito di elaborare le strategie negoziali adeguate a far sì che una determinata posizione nazionale possa prevalere sul piano comunitario - o comunque trovare la giusta considerazione a livello europeo. Le REPER quindi sono - o dovrebbero essere - gli enti negoziatori di posizioni elaborate a livello nazionale dai diversi Stati membri. Può tuttavia accadere che alla REPER venga attribuito un ruolo più attivo, divenendo oltre che la sede di negoziazione anche la sede di messa a punto delle posizioni nazionali. Ciò può essere dovuto ad una specifica strategia elaborata dallo Stato membro. È questo ad esempio il caso portoghese. Come visto, alla CICE dapprima ed alla CIAC poi, erano state attribuite funzioni non solo di coordinamento ma anche negoziali. Negli anni più recenti è stato invece attuato un cambio di strategia: è stato infatti deciso di trasferire, come visto, una parte delle prerogative della CIAC alla REPER, in particolare quelle relative all'elaborazione nella fase ascendente. In linea teorica si tratta di una strategia che potrebbe portare a delle distorsioni delle funzioni della REPER. Ma è proprio la composizione della REPER portoghese che evita tale distorsione: come visto nella II parte di questo lavoro, la REPER portoghese è solo per un terzo composta da diplomatici e per il resto da funzionari distaccati da altri Ministeri. Tali persone sono "naturalmente" legate ai "propri" Dicasteri, da cui in ultima istanza essi dipendono (e presso cui torneranno, spesso con

una qualifica superiore a quella che avevano al momento della partenza) e mantengono dunque uno stretto legame con essi. Ciò, coniugato al fatto che tutti i Ministeri portoghesi attuano il coordinamento intraministeriale sulle questioni europee tramite la CIAC, sotto la regia delle specifiche DG Affari Europei di cui sono dotati, implica che sono in grado di inviare ai propri funzionari le posizioni del Ministero sulle questioni da discutere nei gruppi di lavoro e nel COREPER. In questo modo, presso la REPER può essere attuata un'ulteriore opera di coordinamento della fase ascendente del processo decisionale UE, senza che questo implichi una diminuzione o una mancanza di coordinamento con l'amministrazione pubblica nazionale, bensì solo un maggiore velocità e grado di efficienza nell'interagire nel policy-making dell'Unione. Diversa la situazione italiana. In Italia, infatti, il ruolo centrale della REPER non è il frutto di una strategia elaborata dal Governo come tale, bensì il risultato dei *defaults* del sistema, in particolare delle carenze dell'Amministrazione Nazionale sul piano della programmazione politica e nel coordinamento intra ed interministeriale: apparati che non comunicano, scarso raccordo interno ecc. ed in definitiva una cultura politica che non privilegia il livello europeo. Spesso non vi sono informazioni e dati sufficienti ad istruire determinati dossier e – tenuto conto dei tempi e delle procedure decisionali della Comunità Europea - le decisioni vengono spesso adottate senza che vi sia stata la possibilità di approfondire adeguatamente tutte le implicazioni che una determinata situazione comporta. Accade così spesso che la REPER finisca con il negoziare posizioni da lei stessa elaborate e dunque finisca con il sostituirsi all'apparato amministrativo. Questa situazione chiaramente influenza in modo determinante la vita professionale di un diplomatico italiano a Bruxelles. Il diplomatico cercherà ad esempio di creare una rete informativa che lo aiuti ad acquisire quanti più elementi possibili in vista dell'assunzione di certe determinazioni. Succede quindi ad esempio che il rapporto con i grandi gruppi nazionali - che esiste ed è continuativo per tutti i Governi e tutte le Rappresentanze dei Paesi dell'Unione - diventi addirittura fisiologico nel caso italiano: sono infatti i grandi gruppi di pressione che spesso, in mancanza d'altro, forniscono alla REPER i dati necessari; in alcuni casi giungono addirittura a "prestare" propri funzionari alla Rappresentanza per seguire questioni di loro competenza (leggi interesse). Questo stato di cose può certamente portare a delle distorsioni, se si perdono di vista gli obiettivi e gli interessi generali che devono essere sempre alla base di qualsiasi azione di Governo.

La situazione presso l'Amministrazione nazionale ora menzionata contribuisce anche a spiegare le difficoltà di coordinamento e *linkage* tra i diversi tavoli comunitari. Attuare efficacemente una strategia di *cross-bargaining* tra vari tavoli negoziali richiede infatti efficaci strutture di coordinamento che sappiano valutare quali siano le priorità fra i diversi negoziati in corso, ai fini del raggiungimento di quegli interessi generali ai quali già abbiamo fatto riferimento. In mancanza di tali strumenti è infatti difficile mettere in atto strategie complesse come il *cross-bargaining*. Tuttavia, va sottolineato che un altro dato interessante ed inaspettato è emerso dalla nostra ricerca, e cioè che la "visione" - ovvero la percezione che il sistema Paese ha del processo di integrazione - contribuisce a definire le strategie negoziali da attuare. Sia l'Italia che il Portogallo effettuano strategie *cross bargaining* in seno alle Nazioni Unite (tecnicamente è più facile in quanto generalmente l'intero negoziato è nelle mani degli Esteri) ma entrambi i Paesi rinunciano a farlo in seno all'UE. Se per l'Italia la spiegazione potrebbe essere trovata nelle carenze cui sopra, lo stesso non può essere detto per il Portogallo. Egualmente, sia l'Italia che il Portogallo risultano essere tra i Paesi con minore propensione a ricorrere al *veto*. Ad esempio, sull'embargo sulla carne portoghese il Governo ha deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia e di non attuare - come fecero nel simile caso il Regno Unito, un generale *cross-veto*. In altre parole, sia per il Portogallo che per l'Italia si può parlare di una "visione etica" del processo di integrazione europeo. Tale visione "etica" risulta per altro in un vantaggio nei negoziati *high politics*. La visione pro-europeista che l'Italia ha sempre avuto - per lo meno sino a tempi recentissimi - è infatti stata la sua fonte di credibilità principale nei negoziati europei. Egualmente, sia per Italia che per il Portogallo possiamo parlare di un ruolo di *honest brokers* allorché questi rivestano la Presidenza dell'Unione. Le Presidenze dell'Unione sono infatti gestite generalmente bene dai due Paesi esaminati, anche grazie alla credibilità di Paese europeista ed *honest broker*: così le Presidenze italiane del 1985 e del 1990 sono state risolutive per il processo di integrazione europea, in quanto sono state alla base dei due maggiori cambiamenti della Comunità (Atto Unico e TUE)¹⁵. Simile il discorso per il Portogallo per quando riguarda in particolar modo la Presidenza del 2000, durante la quale si è tenuta parte dei complicati negoziati conclusi poi a Nizza. Si tratta dunque di ulteriori casi in cui la cultura politica nazionale ha effetti a livello europeo, stavolta in senso positivo.

¹⁵ Diverso invece il discorso per le Presidenze del 1996 e del 2003, entrambe meno positive essenzialmente a causa di dispute domestiche.

Per quanto riguarda la scelta degli *alleati*, né l'Italia né il Portogallo appaiono avere alleati privilegiati, anche se per il passato per l'Italia si può sicuramente menzionare l'intensa collaborazione con la Germania di Kohl e per gli anni più recenti di una tendenza a cercare alleati privilegiati sulla base dell'appartenenza politica piuttosto che sull'effettiva coincidenza degli interessi. L'Italia appare oggi oscillare tra un passato di honest broker e le tentazioni di potenza anche se - come ben riassume Santoro¹⁶ - una "media potenza", come egli definisce l'Italia, non può agire come se fosse una "grande potenza", poiché così facendo non sarebbe credibile, ma può dotarsi di un valore aggiunto in quanto parte e leader di un gruppo coeso di Stati. In effetti, la "lack of consistency" del policy-making italiano - studiata ad esempio da Jan Beyers e da Guido Dierickx¹⁷ - che fa sì che i rappresentanti italiani non vengano percepiti come alleati né affidabili né strategici, appare controbilanciabile solo grazie alla credibilità conquistata nelle *high politics*. Per il Portogallo la novità degli ultimi anni è invece costituita dall'alleanza "funzionale" con la Spagna, un mutamento radicale nella storia diplomatica portoghese. Nonostante ciò, il Portogallo degli anni più recenti si è fatto portabandiera delle alleanze a geometria variabile, ovvero la conduzione di alleanze funzionali sulla base dei singoli interessi. Ciò ha per esempio condotto il Portogallo, a partire da Nizza, ad assumere una posizione di leadership rispetto agli altri "Paesi piccoli", per quanto riguarda la riforma delle istituzioni.

Per quanto riguarda la Commissione, la nomina collettiva dei Commissari dovrebbe sottolineare l'indipendenza. Tuttavia, la lettera del Trattato è stata nella sostanza modificata a partire da quando, con il completamento del Mercato Unico, gli Stati membri si sono accorti del ruolo vitale giocato dalla Commissione in un numero consistente di politiche europee. A partire dalla II Commissione Delors, dunque, gli Stati hanno posto grande attenzione nella nomina dei propri Commissari (il che tra le altre cose ha "aumentato" lo status dei Commissari, oggi in prevalenza ex-Ministri nazionali). Il caso portoghese presenta ancora troppa poca evidenza per poter suggerire delle conclusioni significative: dal 1985 al 2004, tre sono stati i Commissari portoghesi (Cardoso e Cunha, Deus de Pinhero e Vitorino). Gli ultimi due erano effettivamente legati al Governo che li aveva nominati, di cui in precedenza avevano fatto parte. Vitorino, in particolare, è stato considerato come uno dei Commissari migliori della compagine Prodi. La nomina di Manuel Durão Barroso a Presidente della

¹⁶ Santoro C. M., 1989, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna

¹⁷ Beyers J., Dierickx G., 1998, *The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?* in "Journal of Common Market Studies", Vol. 36, No. 3 September 1998, pp. 289-317.

Commissione (2004), salutata come un successo per il Portogallo da tutte le forze politiche, è il culmine di un lavoro diplomatico iniziato dall'allora Segretario di Stato Manuel Seixas da Costa per portare alla Presidenza l'allora Primo Ministro Gutierrez. Sulla presenza italiana maggiori possono essere le considerazioni. A fronte di Commissari a volte quasi sconosciuti al pubblico ma rimasti "storici" per la loro preparazione e dedizione alla causa comunitaria (si pensi a Lorenzo Natali, ad Altiero Spinelli oppure più recentemente a Emma Bonino o Mario Monti), la presenza italiana in Commissione è piuttosto ricordata per le defezioni e la mancanza di credibilità. Sta di fatto che per ben due volte Commissari italiani hanno lasciato Bruxelles a mandato in corso (Malfatti, allora Presidente, nel 1972 e Ripa di Meana nel 1992) per assumere cariche politiche nazionali, cosa sostanzialmente in contrasto con la lettera e lo spirito del Trattato. In nessun caso, tuttavia, si è riscontrato uno stretto legame con il "proprio" Governo nazionale (neanche nella più recente Commissione Prodi). Sarà dunque interessante, a Presidenza Durão Barroso conclusa, confrontarla con la Presidenza Prodi.

Per quanto riguarda invece i funzionari comunitari, il discorso è simile per Italia e Portogallo. Rispetto ai funzionari comunitari, vi sono, da parte degli Stati membri, due opposti modelli: l'affiliazione ed il disinteresse (reciproco). Paesi quali Francia, Germania, Regno Unito o Spagna (il *modello affiliazione*), considerano i funzionari comunitari della propria nazionalità - nonostante ciò contrasti sia con lo spirito che con la lettera dei Trattati - alla stregua di funzionari pubblici interni, con i quali non solo conferire ma addirittura dare istruzioni. Le stesse Rappresentanze Permanenti organizzano dunque ritrovi periodici per permettere ai "loro" funzionari di socializzare, ed alla REPER di tirare le fila. L'altro modello (il *modello disinteresse reciproco*) è tipico di Paesi quali l'Italia o il Portogallo. Per una serie di motivi tanto idealistici (lo spirito dei trattati) che pratici (la disorganizzazione dell'Amministrazione Pubblica), i funzionari comunitari dei Paesi modello "disinteresse reciproco" non sono riusciti / non hanno voluto creare un legame con i funzionari comunitari della propria nazionalità. Se da un lato ciò rispetta l'etica professionale dei funzionari comunitari, a volte può però tramutarsi in un handicap in quanto i Paesi modello "disinteresse" spesso mancano di consigli da *insider* su come muoversi, sulle voci che circolano, ecc. Inoltre, per la presenza italiana ai vertici delle varie istituzioni europee, in particolar modo ai livelli più alti della carriera funzionariale (livelli A1-A3), la pratica corrente del *parachutage* (in Italia) viene spesso effettuata con logiche esclusivamente partitiche, piuttosto che meritocratiche e rispondenti all'interesse nazionale, una prolungamento a livello

europeo di una cultura politica clientelare¹⁸ tipica dell'Italia. Il sostanziale disinteresse del Governo italiano (e portoghese) nei confronti dei funzionari comunitari fa spesso sì che i funzionari di carriera siano superati da quelli di altre nazionalità. In questo caso, la cultura politica nazionale italiana che porta a privilegiare il livello nazionale su quello europeo è causa di una minore penetrazione all'interno dell'"esecutivo" comunitario. Nel caso portoghese si ha un effetto simile, solo che appare legato – come sopra – a scelte "etiche".

Per quanto riguarda invece i gruppi di esperti che collaborano con la Commissione (la cosiddetta *comitologia*), vale quanto già detto per il Consiglio: così mentre gli esperti portoghesi lavorano in stretto contatto con le P.A. di riferimento – che spesso li nominano - quelli italiani agiscono spesso nella mancanza di istruzioni dalla Capitale.

Infine, la presenza nazionale nel *Parlamento europeo*. Come sappiamo, i parlamentari europei si suddividono sulla base dell'apparentamento politico. La nazionalità può tuttavia costituire un elemento determinante della decisione di voto da parte dei parlamentari. I *pattern* di comportamento differiscono molto tra Eurodeputati portoghesi ed Eurodeputati italiani. Innanzitutto il tasso di presenza: la nostra ricerca evidenzia come l'assenteismo italiano (tipico della cultura politica prevalente nel Parlamento nazionale) sia uno dei fenomeni più conosciuti all'interno del Parlamento europeo. Ciò è essenzialmente riconducibile alla possibilità (fino alle elezioni del 2004) del doppio mandato, che faceva sì che i leader di partito fossero eletti al Parlamento (ma non ci andassero mai). Tale situazione svilisce però il lavoro di coloro che, invece, a Strasburgo ed a Bruxelles lavorano seriamente, minandone la credibilità. A ciò si aggiunga che lo sgretolamento della DC ha ridotto il potere contrattuale della delegazione italiana nel suo complesso, ed in particolare dei partiti ex DC all'interno del Partito Popolare Europeo (PPE). I nuovi partiti all'interno del PPE, divisi tra CentroDestra e CentroSinistra - si distinguono oggi per l'alto tasso di litigiosità. Nel Partito Socialista la litigiosità italo-italiana è più bassa ma comunque non trascurabile. Tali divisioni interne rendono più difficoltosa la nomina di Eurodeputati italiani in posizioni strategiche; inoltre si è riscontrata una tendenza tutta italiana di preferire incarichi "prestigiosi" ad incarichi "di controllo": ad esempio si preferisce essere nominati Vicepresidenti di una commissione piuttosto che relatori in questioni di interesse nazionale: è la cosiddetta "politica della sedia", uno degli assiomi della tradizione diplomatica e

¹⁸ Per la cultura clientelare vale ancora quanto efficacemente descritto da La Palombara J., 1964, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton; traduzione italiana in La Palombara J., 1967, *Clientela e parentela. Studio sui*

della cultura politica italiane. Infine, i parlamentari europei italiani intervistati hanno lamentato una mancanza di considerazione e di coinvolgimento da parte delle istituzioni sia a Roma che a Bruxelles (la REPER).

Il pattern di comportamento portoghese è diverso: innanzitutto, gli eurodeputati portoghesi sono coinvolti nei lavori della Commissione Affari Europei dell'*Assemblea da Repubblica*, oltre ad essere periodicamente consultati dalla Rappresentanza Permanente. Del resto, però, i parlamentari portoghesi – che coerentemente all'uso e alla cultura politica nazionale hanno un alto tasso di presenza al Parlamento europeo - mostrano un'alta capacità di “stringere i ranghi” – al di là delle differenze politiche qualora siano in gioco gli interessi nazionali: ne sono esempi la questione della poi mancata elezione di Mario Soares a Presidente del Parlamento (giugno 1999)¹⁹ o la nomina di Antonio Seguro a correlatore sul Trattato di Nizza assieme ad un altro eurodeputato del Sud, il PPE Mendes de Vigo (2001).

III.4 – Capacità di adattamento delle istituzioni nazionali

Una parte consistente della letteratura considerata verte sul tema dell'europeizzazione delle istituzioni nazionali, interessandosi all'impatto e all'adattamento delle istituzioni domestiche al processo di integrazione europea. Goetz e Hix²⁰ ritengono ad esempio che l'impatto dell'integrazione a livello domestico può essere diretto o indiretto: *diretto* quando i cambiamenti sono legati a specifiche norme comunitarie, *indiretto* negli altri casi. Esso può influenzare i processi istituzionali (es. nuovi *regulatory policy styles*, relazioni legislativo - esecutivo, decentralizzazione), oppure gli *input processes* (sorgere di nuove forze politiche o di nuove divisioni in partiti già esistenti, nuove coalizioni, ecc.). Dietrich Rometsch e Wolfgang Wessels²¹ ritengono invece che (a): *Vi è un processo di europeizzazione (Europeanization) delle istituzioni nazionali*, laddove con tale termine si intende a “constant effort toward European activity and participation in the EC decision-making, in order to cope with the requirements of the EC/EU political system” (328-9); (b) *E' in atto una fusione delle istituzioni nazionali ed europee in un*

gruppi di interesse in Italia, Comunità, Milano.

¹⁹ Anche se l'intera vicenda fu gestita molto male.

²⁰ Goetz K.H., Hix S., 2001, *Europeanised politics? European Integration and National Systems*, Frank Cass, London.

²¹ Rometsch D., Wessels W. (eds.), 1996, *The European Union and Member States. Towards institutional fusion?*, Manchester University Press, Manchester.

unico decision-making cycle: le istituzioni nazionali - Governi, burocrazia ministeriale, Parlamenti, regioni e Corti da una parte ed istituzioni nazionali dall'altra non agiscono indipendentemente l'una dall'altra. In altre parole, se una delle peculiarità della Comunità/Unione è il continuo mutamento del *framework* istituzionale e decisionale, la capacità degli Stati membri di adattare le proprie istituzioni e procedure al mutare del quadro istituzionale UE costituisce un'*asset* per il sistema Paese in vista della difesa degli interessi nazionali. Ai fini del nostro studio, che acquisisce tali *findings* degli studi sull'europeizzazione, risulta fondamentale capire *quali siano le variabili che facilitano l'adattamento delle istituzioni e delle procedure decisionali nazionali all'evoluzione dell'integrazione europea*. Compito del presente paragrafo è dunque rispondere a questa domanda.

Sulla base dei due casi analizzati, il primo fattore che appare determinante nel permettere l'adattamento delle istituzioni e degli attori al processo di integrazione europea è la *flessibilità della Costituzione ed il suo adattamento al processo di integrazione europea*. Del resto, uno Stato membro che non avverta la necessità di adeguare la Costituzione ad un processo di cui ormai egli stesso è inestricabilmente parte, fa sorgere dei dubbi circa l'effettiva comprensione del fenomeno integrazione europea. Comparando i casi portoghese ed italiano abbiamo potuto riscontrare come la Costituzione portoghese sia stata emendata 3 volte su questioni relative alla partecipazione alla CEE/UE. Silente in materia nella versione originaria, la Costituzione portoghese tratta oggi di questioni europee in sette articoli²². La Costituzione italiana invece non contiene alcun articolo che regoli in modo generale le relazioni tra Stato e UE o tra diritto nazionale e diritto comunitario; a partire dalla riforma del 2001 a tale mancanza si è poi aggiunta una discrasia importante in quanto il nuovo art. 117 tratta di "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni". Abbiamo visto come Della Cananea parli a tal proposito di una "discrepancy between the European and Italian Constitutions."²³

La Costituzione italiana è infatti rimasta ferma ad un'interpretazione estensiva degli articoli 10 e (in particolare) 11, in realtà introdotti in vista dell'adesione all'ONU, ovvero ad una concezione del diritto comunitario in definitiva ancora riconducibile al diritto internazionale. Invero, la *III Bicamerale* (1997) prevedeva l'introduzione di articoli specifici relativi alla partecipazione

²² Artt. 7, 8, 15, 102, 133, 161, 163 CRP.

²³ Della Cananea G., 2000, *Italy* in Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press, Oxford, p. 110.

all'UE: da una parte si sarebbe data al Governo la possibilità di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità ed urgenza, quali ad esempio l'adempimento di obblighi comunitari; dall'altra si devolveva un intero Titolo al tema della partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. Fallita la *III Bicamerale*, la successiva riforma, che tra le altre cose ha trasformato l'art. 117, ha creato senza sanarla la discrepanza di cui sopra. Abbiamo visto nella II parte di questo lavoro come il dibattito in dottrina ed in giurisprudenza per arrivare da parte della Corte Costituzionale italiana ad un effettivo riconoscimento della supremazia del diritto comunitario, sia stato un processo assai lungo, complesso e controverso. Se il diritto comunitario viene (erroneamente) considerato come sottoposto alle regole del diritto e della politica nazionale, diminuisce la percezione della necessità di influire nella fase formativa delle decisioni europee. In altre parole, il *vacuum* presente nella Costituzione italiana in tema di relazioni Stato-UE e di rapporti tra il diritto comunitario ed il diritto nazionale sono indici di una cultura politica che, a quasi 50 anni dall'entrata nelle Comunità, ancora stenta a capirne la vera natura e dunque i doveri della classe politica ed amministrativa nazionale rispetto ad essa. Così, in relazione alle nostre ipotesi, *la durata di membership sembrerebbe qui non essere positivamente collegata all'adattamento delle istituzioni nazionali rispetto al processo di integrazione europea.*

Il secondo aspetto che dobbiamo considerare in relazione alla capacità di adattamento è la complessa questione dell'*esecutivo*. Entrambi i casi forniscono evidenza alle tesi di quegli autori – quali Vincent Wright²⁴ o lo stesso Vincent Wright con Hussein Kassim e Guy Peters²⁵ – che ritengono che l'esecutivo abbia ancora oggi la preminenza nelle questioni europee. Nei casi italiano e portoghese, se vi sono elementi di similitudine (preminenza del Ministero degli Esteri; ruolo del Segretario di Stato), numerose sono le difformità, in buona parte dovute proprio all'incapacità di adattamento da parte italiana. In Portogallo, infatti, il ruolo che il Segretario di Stato per gli Affari Europei è giunto a ricoprire è comparabile a quello di un Ministro. Le strutture amministrative collegate al Segretario di Stato portoghese hanno altresì mostrato grande capacità di adattamento: abbiamo infatti visto come la DGAC e la CIAC si siano trasformate negli anni. Lo stesso dicasi per quanto riguarda i Ministeri settoriali, nonché la Presidenza del

²⁴ Wright V., 1996, *The National Coordination of European Policy-making. Negotiating the Quagmire*, in Richardson J. (ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London, p. 154.

Governo. Inizialmente, in Portogallo, l'uropeizzazione dell'esecutivo è proceduta a tappe forzate per poter meglio negoziare l'entrata nelle Comunità. Nel far ciò, il Portogallo ha mostrato anche una grande capacità di *learning process*, guardando alle soluzioni adottate in altri Paesi. Una volta perfezionata l'adesione alle Comunità, l'esecutivo - a tutti i suoi livelli - è stato ulteriormente adattato poiché le sfide della partecipazione alla CEE erano diverse da quelle poste dai negoziati per l'adesione. Anche in questa fase, è corretto parlare per il Portogallo di un *learning process*; in tal senso si veda la decisione di rinunciare alla prima Presidenza UE, di aver ottenuto dalla Commissione europea che funzionari europei fossero distaccati in Portogallo per la prima Presidenza gestita (1992). Per la Presidenza del 2000 si è invece optato per un'attività *outsourcing* reclutando a tempo determinato giovani funzionari ed esperti di questioni europee. Entrambe le Presidenze portoghesi sono state ben gestite, suggerendo che non necessariamente un Paese piccolo è meno capace di uno grande di assumere l'onere della Presidenza. Tra gli adattamenti resi necessari dalla gestione dell'ultima Presidenza, la decisione di attribuire un maggior ruolo anche "politico" alla Rappresentanza Permanente a Bruxelles è stata una decisione strategica del Segretario di Stato Seixas Costas. Questo caso suggerisce tra l'altro che vi è differenza tra modalità di adattamento formale ed informale. L'adattamento informale appare maggiormente collegabile alla personalità degli attori coinvolti. Nel caso in oggetto, l'esperienza ed il prestigio che il Segretario di Stato Manuel Seixas da Costa aveva accumulato negli anni sono stati tali da ottenere "mano libera" negli adattamenti da parte del Primo Ministro (Antonio Gutierrez). Certo, il fatto che si trattasse di Governo monopartitico ha ulteriormente facilitato le modifiche. La distinzione tra Governo monocolore e Governo di coalizione appare infatti cruciale in relazione all'adattamento delle istituzioni nazionali: i Governi di coalizione - tipici del caso italiano - prediligono il mantenimento dello *status quo* rispetto a cambiamenti che rischierebbero in un modo o nell'altro di modificare il difficile equilibrio esistente tra i partiti della coalizione. Questo vale tanto per gli adattamenti informali che formali.

Un esempio di adattamento formale viene dai cambiamenti avvenuti nel Governo portoghese in relazione alle questioni europee: la capacità normativa riservata dalla Costituzione portoghese al Governo in materia (ogni Governo emana la propria *lei organica* ed eventuali modifiche) ha infatti permesso veloci adattamenti: si ricordi ad esempio la decisione (ottobre 2000) di eliminare i *Consigli dei Ministri relativi agli Affari Europei* e di creare invece uno strumento formale più

²⁵ Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University

flessibile, che ricalcasse la prassi ormai consolidata. Si è così passati all'inserimento degli Affari Europei nell'Ordine del Giorno dei Consigli dei Ministri ordinari (con partecipazione, per tale parte, del Segretario di Stato agli Affari Europei), e alla costituzione di una "task force informale" tra Primo Ministro, Segretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Ministro degli Esteri, Segretario di Stato per gli Affari Europei, Ministro per la Pianificazione, Ministro delle Finanze, Ministro dell'Agricoltura, oltre, se necessario, al Ministro del Lavoro e dell'Ambiente.

In Italia invece, il fatto che l'ordinamento del Governo sia demandato alla legge ordinaria, unito alla mancanza di stabilità governativa e alla frammentazione politica tipica delle coalizioni governative hanno reso molto difficile non solo l'adattamento, bensì persino l'adozione di testi normativi aggiornati e coerenti che regolassero l'esecutivo. In altre parole, l'esistenza di Governi di coalizione instabili ha ancora una volta favorito lo *status quo* rispetto al cambiamento ad all'adattamento. Come menzionato, per arrivare ad una riforma del MAE, si è infatti dovuto attendere sino al 1998 e per la riforma generale del Governo sino al luglio 1999. Tra gli esempi di mancato adattamento possiamo inoltre ricordare come la formulazione delle competenze del *Sottosegretario di Stato agli Esteri con delega per gli Affari Europei* non sia cambiata tra un Governo e l'altro, nonostante l'alternata presenza nella compagine governativa del *Ministro per le Politiche Comunitarie (MPC)*. Le attribuzioni dello stesso Ministro - creato nel 1980, presente con una certa regolarità sino al 1994, scomparso nei Governi Dini e Prodi, reintrodotta dai Governi D'Alema e mantenuto dai Governi successivi - appaiono essere sempre le stesse, nonostante che la CEE del 1980 sia molto differente dall'Unione della fine degli anni '90.

Anche l'analisi comparata tra i due *Parlamenti* mostra una diversa capacità di adattamento al processo di integrazione europea. Tanto in Italia che Portogallo, il ruolo che il Parlamento ha giocato nella definizione delle posizioni nazionali in seno all'UE è stato marginale. Tuttavia, vi è stata negli ultimi anni un'evoluzione importante: l'appartenenza alla Comunità / Unione ha innanzitutto indotto la creazione di *commissioni specializzate* in seno ai Parlamenti degli Stati membri. I loro poteri e funzioni differiscono da caso a caso. In Portogallo, la *Comissão Assuntos Europeus (CAE)* è stata creata nel 1987 e quindi riformata nel 1994. In Italia, analizzando le vicende che hanno caratterizzato le due Commissioni specializzate - in Senato ed alla Camera - troviamo una profonda discrasia che non riflette i mutamenti intercorsi a livello legislativo. Il

ruolo del Parlamento nelle questioni CE /UE è infatti regolato da due leggi e dalle loro revisioni: la Legge Fabbri (183/1987) e la Legge La Pergola (86/89). La legge comunitaria 95-97, la legge di ratifica del Trattato di Amsterdam (1998) e la legge comunitaria 1998 hanno modificato la Legge La Pergola in favore di una maggiore incisività del ruolo del Parlamento. La legge di ratifica del Trattato di Amsterdam ribadiva tra le altre cose l'importanza della fase ascendente, ponendo l'*obbligo* di trasmissione alle Camere di *tutte* le proposte UE. A fronte di queste modifiche importanti, se la XIV Commissione alla Camera si è velocemente adattata, non lo stesso può essere detto per la Giunta in Senato. Alla Camera, infatti, la Commissione Speciale per gli Affari Comunitari, creata nel luglio 1990 con soli poteri consultivi, già nell'agosto 1996 veniva trasformata in "commissione permanente" con la denominazione XIV Commissione, Politiche dell'Unione Europea (sempre solo con poteri consultivi); nel luglio 1999, è stata non solo parificata alle altre Commissioni quanto a poteri legislativi, bensì anche dotata di competenze orizzontali, vedendosi ora assegnati tutti i progetti di legge per l'esame di compatibilità col diritto comunitario. La XIV Commissione ha pertanto adesso competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti delle Comunità europee e circa l'attuazione degli accordi comunitari. Al Senato, invece, nonostante le ripetute richieste di trasformare la Giunta in Commissione permanente non si è colta l'occasione offerta dall'ultima modifica del Regolamento del Senato avvenuta nel febbraio 2000 per attuare tali necessarie trasformazioni. Perché tali differenze? Sicuramente la frammentazione politica è parte delle spiegazioni; tuttavia si deve considerare che tali modifiche alla Camera sono avvenute durante Governi di centro-sinistra il cui dominio era più netto al Senato rispetto alla Camera, dunque in principio doveva essere più facile attuare la riforma in Senato che non alla Camera. Tra le altre spiegazioni avanzate in numerose interviste, quella della cultura politica di alcuni degli attori coinvolti. Ad esempio, è stata sottolineata la mancata "sensibilità europea" dell'allora Presidente del Senato (Sen. Mancino), esempio di una classe e di una cultura politica, dominante almeno fino a metà anni '90, che percepiva le politiche (ed il diritto) europee come secondarie rispetto a quelle domestiche. Al contrario, si deve alla capacità di una nuova più giovane ed europea classe politica – in presenza di una maggiore stabilità governativa - la capacità di rimediare all'annoso problema della mancata trasposizione del diritto comunitario in diritto interno, grazie alle modifiche apportate alla *legge comunitaria*. Esempio di buon adattamento, la Legge La Pergola istitutiva della legge comunitaria, è stata infatti più volte modificata nel corso della XIII

Legislatura (1996-2000). Il filo conduttore delle riforme appare essere stato duplice: (a) aumentare l'efficienza del sistema Italia al momento del recepimento delle direttive comunitarie, prevenendo allo stesso tempo le possibilità di contenzioso con la Corte di Giustizia dell'UE e (b) aumentare la qualità della legislazione.

Di nuovo, la personalità e cultura politica degli attori, congiuntamente alla stabilità e coesione governativa appaiono facilitare l'adattamento. A contrario, è stata proprio la fine anticipata della XIII legislatura ad aver impedito il completarsi della riforma. Se fosse stato adottato, lo schema di disegno di legge "recante ulteriori disposizioni per la partecipazione dell'Italia al procedimento normativo comunitario" approvato il 10 novembre 2000 dal Consiglio dei Ministri, avrebbe costituito il definitivo compiersi della riforma delle relazioni tra Stato italiano e UE, sia nella fase ascendente che discendente del diritto comunitario. La norma proposta, risultato di un *learning process*, ovvero di un'analisi comparata fatta compiere dal Ministero delle Politiche Comunitarie, prevedeva infatti tra le altre cose il *recepimento delle direttive comunitarie* mediante lo strumento regolamentare, consentendone una più rapida attuazione nell'ordinamento interno.

III.5 – Variabili che influenzano, in maniera positiva o negativa, lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali: proposta di operazionalizzazione

Come si fa a "misurare" la capacità o meno dello Stato nel promuovere gli interessi nazionali in seno ai processi decisionali UE? Abbiamo visto nella I parte di questo lavoro come Vincent Wright ritenga possibile valutare l'*effectiveness* degli Stati membri nel policy-making comunitario analizzando la loro capacità di: "(a) Anticipate new EU legislation and its impact at the national level; (b) Shape the EU policy agenda and tap the resources available in Brussels; (c) Smoothly and quickly translate European legislation into national law; (d) Implement and monitor European legislation at street level"²⁶. Discutendo dell'approccio di Wright abbiamo però concluso che delle due strategie seguibili - cercare di valutare *se / quanto* vi è efficace difesa, oppure analizzare *come* si cerca di assicurare la difesa della posizione nazionale - era auspicabile optare, almeno per questo lavoro, per la seconda via.

²⁶ Wright V., 1996, *The National Coordination of European Policy making. Negotiating the Quagmire* in Richardson J. (ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London, pp. 162-163.

Riteniamo tuttavia possibile “operazionalizzare” le proprietà e le variabili esaminate, assegnando a ciascuna di esse un valore: +1 in caso si tratti di variabile / proprietà che contribuisce all’efficace difesa; -1 nel caso si tratti di variabile / proprietà che indebolisce la difesa della posizione nazionale; 0 nel caso si tratti di variabile / proprietà indifferente ai fini della difesa degli interessi nazionali. Otterremo in tal modo degli indicatori numerici rappresentanti la capacità dei due Paesi esaminati nel promuovere e difendere gli interessi nazionali in sede UE, che definiremo “indicatore di influenza”. Lo schema proposto presenta anche il vantaggio di poter essere ripetibile e dunque riapplicabile nel futuro ad altri casi. In tal modo, applicando lo schema di ricerca proposto a studi comparati o studi d’area su altri Stati membri, sarà comunque possibile ottenere valori confrontabili tra di loro.

100

100

100

100

100

.....

VARIABILI E LORO PROPRIETA CHE AGEVOLANO LO STATO NELLA PROMOZIONE DEGLI INTERESSI NAZIONALI NEI PROCESSI DECISIONALI COMUNITARI

ESECUTIVO

VARIABILE	VALUE PT	PROPRIETA' PORTOGALLO	SPIEGAZIONE PORTOGALLO	VALUE IT	PROPRIETA' ITALIA	SPIEGAZIONE ITALIA
1 flessibilita organizzativa	1	ciascun Governo adotta e modifica la propria Lei Organica	Coesione governativa	-1	rigidita assetto Governo: le modifiche dipendono dal Parlamento	manca di coesione governativa
2 attore che coordina le politiche comunitarie	1	il Segretario di Stato per gli Affari europei e l'effettivo coordinatore delle politiche CE	Coesione governativa	-1	Non esiste un coordinatore delle politiche CE nel Governo	manca di coesione governativa
3 unita amministrativa di coordinamento 1	1	la DGAC ha mezzi adeguati	learning process	1	La DGIE ha visto i suoi mezzi e poteri aumentati;	
4 unita amministrativa di coordinamento 2	0			1	Il Dipartimento Politiche Comunitarie assicura la fase applicativa del diritto CE	
5 intraMinisteriale su affari UE coordinamento	1	effettivo in tutti i Ministeri	Coesione governativa	-1	esistente solo in alcuni Ministeri	manca di coesione governativa
7 interMinisteriale su affari UE	1	CIAC	Coesione governativa	-1	Non esiste coordinamento.	manca di coesione governativa
TOT ESECUTIVO		5			-2	

LEGISLATIVO

VARIABILE	VALUE PT	PROPRIETA' PORTOGALLO	SPIEGAZIONE PORTOGALLO	VALUE IT	PROPRIETA' ITALIA	SPIEGAZIONE ITALIA
1 Riserva di scrutinio parlamentare	0	non esiste		0	non esiste	
2 poteri commissione specializzata UE 1	1	La CAE può elaborare relazioni dirette al Governo e accompagnarle con risoluzioni da sottomettere in Plenaria	learning process	1	La XIV Commissione ha acquisito poteri anche orizzontali	learning process
3 poteri commissione specializzata UE 2	0			-1	La Giunta in Senato e' ancora puramente consultiva	cultura politica / mancanza di coesione governativa
4 percezione interesse nazionale	1	Percezione da parte di tutte le forze politiche della necessita' di difendere l'interesse nazionale	cultura politica	0	Interesse nazionale percepito come valore negativo sino alla meta' degli anni '90. Cambio negli ultimi anni	cultura politica
5 integrazione europea nel programma dei partiti	1	issue condivisa	cultura politica	1	issue condivisa	cultura politica
6 trasposizione diritto CE	1	via amministrativa	learning process	1	in ritardo sino a fine anni '90, poi sanato	learning process
TOT LEGISLATIVO		4			2	

CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE

VARIABILE	Value PT	PROPRIETA' PORTOGALLO	PROPRIETA' ITALIA	Value IT	SPIEGAZIONE PORTOGALLO	SPIEGAZIONE ITALIA
1 attore che coordina le politiche comunitarie	1	il Segretario di Stato per gli Affari europei, coordinatore delle politiche CE, partecipa al CAG	Il Sottosegretario di Stato assiste al CAG. Il Ministro Politiche Comunitarie non vi partecipa	0	learning process	
2 attore che coordina le politiche comunitarie	1	il Segretario di Stato per gli Affari europei, coordinatore delle politiche CE, partecipa al Consiglio Europeo	Il Sottosegretario di Stato fa parte della Delegazione al Consiglio Europeo. Il Ministro Politiche Comunitarie non vi partecipa	0	learning process	
3 Ministri settoriali 1	1	I titolari dei Consigli settoriali partecipano alle sedute	I titolari dei Consigli settoriali delegano altri alle sedute	-1	cultura politica	cultura politica
4 Ministri settoriali 2	1	I ministri sono degli specialisti della materia	I ministri sono dei generalisti	0	cultura politica	cultura politica
5 Ministri settoriali 3	1	Basso turnover degli attori	Alto turnover degli attori	-1	stabilita' governativa	instabilita' governativa
Rappresentanza Permanente	1	Autonomia negoziale	Autonomia negoziale	1	coesione governativa	
6 1	1	Riceve istruzioni dettagliate dagli altri settori della PA	Non riceve istruzioni dettagliate dagli altri settori della PA	-1	coesione governativa	cultura politica
7 2	1	alto livello di raccordo con gli altri settori della PA	basso livello di raccordo con gli altri settori della PA, migliorato negli ultimi anni	-1	coesione governativa	cultura politica
8 3	1	I funzionari sono specialisti delle materie europee e con buone conoscenze linguistiche	I funzionari non sono specialisti delle materie europee e/o non hanno buone conoscenze linguistiche	-1		
10 Gruppi di lavoro	1	geometria variabile sulla base dei singoli interessi	alleanze basate su prossimita politica piuttosto che su coincidenza degli interessi	0	cultura politica	cultura politica
11 strategie negoziali 1	0	coscienza piccolo Paese, credibility	credibilita nelle high politics	1	cultura politica	cultura politica
12 strategie negoziali 2	1	consistency of positions	lack of consistency e credibility nelle low politics	-1	stabilita' governativa	instabilita' governativa
13 strategie negoziali 3	1	honest broker	honest broker	1	cultura politica	cultura politica
14 strategie negoziali 4	1	value: europeismo	value: europeismo	1	cultura politica	cultura politica
15 strategie negoziali 5	0	poco crossbargaining	poco crossbargaining	0	cultura politica	cultura politica
16 alleanze 1	0	non uso di riserva di scrutinio parlamentare	non uso di riserva di scrutinio parlamentare	0	cultura politica	cultura politica
17 alleanze 2	0	rinuncia alla 1a Presidenza	Gestione Presidenza 1985	1	learning process	cultura politica
18 high politics	0	ottima gestione Presidenza 1992 in collaborazione con la Commissione ed il Consiglio	Gestione Presidenza 1990	1	learning process	cultura politica
19 high politics	1	ottima gestione Presidenza 2000	Gestione Presidenza 1996	-1	learning process	instabilita' governativa
20 high politics	1		Gestione Presidenza 2003	-1		cultura politica
21 totale Consiglio		15	-2			

CONSIGLIO EUROPEO

VARIABLE	VALUE PT	PROPRIETA' PORTOGALLO	SPIEGAZIONE PORTOGALLO	VALUE IT	PROPRIETA' ITALIA	SPIEGAZIONE ITALIA
1 strategie negoziali 1	1	prossimita politica		1	prossimita politica	cultura politica
2 strategie negoziali 2	1	relazioni privilegiate con la Spagna	learning process	0	nessun partner privilegiato (nel passato la Germania)	
3 strategie negoziali 3	1	network con piccoli paesi		-1	non incluso nei grandi paesi	lack of credibility
4 Totale Consiglio Europeo		3		0		

COMMISSIONE EUROPEA

VARIABLE	VALUE PT	PROPRIETA' PORTOGALLO	SPIEGAZIONE PORTOGALLO	VALUE IT	PROPRIETA' ITALIA	SPIEGAZIONE ITALIA
1 Commissari 1	1	Personalita singoli Commissari		1	Personalita singoli Commissari	
2 Commissari 2				-1	Presidenza: Vicenda Malfatti	cultura politica
4 Commissari 4	0	sceita portafogli		0	sceita portafogli	
5 Gestione carriere funzionari europei	0	sostanziale disinteresse	cultura politica	0	sostanziale disinteresse	cultura politica
6 Gestione END / Parachutage	0	sostanziale disinteresse	cultura politica	0	disinteresse o sostegno solo su base politica	cultura politica
7 gruppi di esperti	1	gli esperti lavorano in stretto contatto con la PA	cultura politica	-1	gli esperti lavorano senza collegamento con la PA	cultura politica
Totale Commissione		2		-1		

PARLAMENTO EUROPEO

VARIABLE	VALUE PT	PROPRIETA' PORTOGALLO	SPIEGAZIONE PORTOGALLO	VALUE IT	PROPRIETA' ITALIA	SPIEGAZIONE ITALIA
1 MPES	1	alto livello di presenza	cultura politica	-1	alto tasso di assenteismo	cultura politica
2 Gruppi Politici 1	1	buona presenza portoghese	cultura politica	-1	media presenza italiana	cultura politica
3 Gruppi Politici 2	1	coesione interna dei gruppi politici	cultura politica	-1	rivalita' tra i diversi partiti che appartengono ai vari gruppi	cultura politica
4 interesse nazionale	1	perseguito da tutti quando necessario, al di la' dell'appartenenza politica	cultura politica	-1	vanificato da lotte tra i diversi partiti presenti nei gruppi	cultura politica
5 Totale Parlamento Europeo		4		-4		

TOTALE

33

-7

Cosa rivelano i valori ottenuti tramite l'operazionalizzazione delle variabili esaminate e delle loro proprietà? Con un "indicatore di influenza" di +33, rispetto al -7 ottenuto dall'Italia, il Portogallo mostra di avere una maggiore capacità di promuovere e difendere gli interessi nazionali nei processi decisionali dell'Unione Europea. Questa maggiore capacità risulta legata a quattro variabili principali: stabilità governativa; coesione governativa; capacità di attuare *learning process* e, soprattutto, cultura politica.

Stabilità governativa

Con un "indicatore di influenza" portoghese +2 e un "indicatore di influenza" italiano -3, la stabilità governativa risulta essere una variabile che contribuisce all'influenza portoghese nei negoziati in seno al Consiglio dei Ministri ed al converso penalizza l'azione italiana: l'alto turnover degli attori, sia a livello politico che nei gruppi di lavoro, rende infatti l'azione italiana meno credibile. Si confermano così le tesi di Jan Beyers e da Guido Dierickx²⁷ - che ritengono che la scelta degli alleati dipenda dalla percezione della *credibilità degli attori* - oltre che di quanti ritengono (ad esempio le ricerche coordinate da Blondel²⁸) che l'alto *turnover* e la corta durata dei Gabinetti che ha caratterizzato i Governi italiani ne indeboliscono la posizione sulla scena europea.

Coesione / mancanza di coesione governativa

Con un "indicatore di influenza" portoghese +7; "indicatore di influenza" italiano -5, la coesione governativa appare essere un fattore importante nel facilitare l'adattamento delle istituzioni nazionali al processo di integrazione europea e nel permettere la messa in atto di un coordinamento intra- ed interministeriale sulle politiche europee.

Il caso portoghese mostra infatti come la coesione governativa faciliti questo adattamento. Viceversa, la mancanza di coesione governativa rende più difficoltoso il processo di adattamento: l'esempio italiano è in tal rispetto esemplare, sia per quanto riguarda il Governo (ad esempio la mancata armonizzazione tra i ruoli del MAE e della Presidenza del Consiglio in materia europea), che il Parlamento (il caso della Giunta in Senato).

²⁷ Beyers J., Dierickx G., 1998, *The Working groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?* in "Journal of Common Market Studies", Vol. 36, No. 3 September 1998, pp. 289-317.

²⁸ Frogner A.P., 1991, in Blondel J., 1991, in Muller-Rommel F. (eds.), 1991, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London, pp. 123-124; Bakema W.E. in Blondel J., Thiébault J.-L. (eds.), 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London, pp. 77-85 e 92-93.

Per quanto riguarda il coordinamento, il caso portoghese mostra invece come la coesione governativa faciliti il coordinamento intra e intergovernativo all'interno dell'esecutivo stesso. In presenza di Governo monocolore, in particolare, la rivalità intra- ed interministeriale - che pur esistono - non sono tali da compromettere il coordinamento. Al contrario, in presenza di Governi di coalizione le rivalità interpartitiche influenzano negativamente la capacità di coordinamento, poichè essa viene percepita come un controllo di un ministro o partito rispetto agli altri. Tuttavia, poichè casi quali i Paesi del Benelux o la Germania mostrano come sia comunque possibile attuare un coordinamento anche in presenza di Governi di coalizione, la mancanza di coordinamento intra ed interministeriale caratterizzante il caso italiano suggerisce che la coesistenza di variabili quali la scarsa coesione governativa con l'esistenza di una cultura politica "localistica" (vedi sotto), possono condurre a distorsioni e deficienze importanti che alla fine rendono difficoltosa per lo Stato membro la difesa degli interessi nazionali.

Learning process

Con un "indicatore di influenza" portoghese +9; "indicatore di influenza" italiano + 2, il *learning process*²⁹ si rivela una variabile che mostra di assumere una grande importanza nel facilitare la difesa degli interessi nazionali nei processi decisionali UE. Ciò che risulta dal caso portoghese è infatti una straordinaria capacità da parte della leadership politica ed amministrativa di analizzare le soluzioni adottate negli altri Stati membri per eventualmente adattare al caso nazionale: un atteggiamento esemplare del pragmatismo che è componente essenziale della cultura politica portoghese.

Cultura politica

Con un "indicatore di influenza" portoghese + 13; "indicatore di influenza" italiano -2, la *cultura politica*³⁰ appare rivestire un'importanza assai maggiore di quanto inizialmente supposto. La

²⁹ Si parla di *learning process* positivo quando da avvenimenti passati, o contemporanei, accaduti in altri paesi, si traggono lezioni che sono applicate all'agire nel presente. Si può inoltre avere un *learning process* negativo quando la lezione che si trae da certi avvenimenti è al contrario orientata ad un "non fare". Un esempio di *learning process* positivo è costituito dalla Repubblica di Weimar. Da questa lezione la Germania di Bonn ha tratto istituti come il voto di sfiducia costruttivo, l'elezione diretta del Cancelliere da parte del Bundestag, ecc. Ma anche altri ordinamenti giuridici hanno imparato qualcosa: la Spagna (nella Costituzione del 1978) ha recepito entrambi gli istituti. Al contrario, un esempio di "Learning Process" negativo è stato il fallimento di regimi socialmente o politicamente radicali, come la Seconda Repubblica Spagnola, che hanno indotto, nella Spagna e nel Portogallo della seconda metà degli anni settanta, ad una forte moderazione dei leaders politici e della cultura politica.

³⁰ L'espressione *cultura politica* si usa per designare l'insieme di atteggiamenti, norme, credenze, condivise più o meno largamente dai membri di una data unità sociale ed aventi ad oggetto fenomeni politici. Rientrano dunque nella cultura politica di

variabile cultura politica ricorre infatti, nel caso portoghese, in 17 casi e in quello italiano in ben 23 casi. Tuttavia, nel caso portoghese, essa assume sempre un valore positivo o, al massimo, neutro. Al contrario, il caso italiano è caratterizzato da una grande variazione: in 7 casi è fattore positivo, in 9 casi è invece fattore negativo, mentre in altri 7 casi la variabile cultura politica non assume alcun valore. Infatti, laddove la cultura politica significhi ad esempio una diffusa percezione positiva del processo di integrazione europeo da parte delle forze politiche, ed una coerente azione a livello europeo come *honest broker*, allora la cultura politica appare un fattore che agevola lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali in seno ai processi decisionali UE. È questo in particolare il caso dei negoziati *high politics* / intergovernativi. Quando invece la cultura politica significa un atteggiamento “localistico” da parte della classe politica, dunque un disinteresse nei confronti degli interessi nazionali e della loro adeguata promozione a livello europeo – cosa che avviene essenzialmente quando si tratta di *low politics* (ovvero la fase ascendente del diritto comunitario), allora la cultura politica diventa un ostacolo rilevante nel decision making comunitario. Nella conduzione delle *low politics* europee, per la classe politica italiana appare in tal modo ancora valida – e traslabile all’azione della leadership politica italiana nei processi decisionali europei - la tesi proposta ormai 40 anni fa da Almond e Verba³¹ che affermavano come l’Italia fosse caratterizzata, tra l’altro, da scarsa diffusione ed accettazione del dovere civico di partecipazione alla vita politica, da scarso interesse e basso livello di informazione e conoscenze in tema di politica, da un diffuso senso di impotenza dei singoli ad influire sulle decisioni politiche sia a livello nazionale che locale.

III.6 - Verifica delle ipotesi e conclusioni

Sulla base dei dati raccolti e dell’analisi sopra effettuata, possiamo infine verificare le ipotesi elaborate e proposte all’inizio di questo lavoro. Esse, si ricorderà, erano tre, rispettivamente relative a:

1. Dimensione dello Stato membro;
2. Framework istituzionale nazionale;

una data società le conoscenze, gli orientamenti più o meno diffusi, le norme. (cfr. Sani G. in Bobbio N., Matteucci N. Pasquino G., 1990, *Dizionario Politico*, TEA-UTET, Torino, pp. 275-277).

³¹ Almond G., Verba S., 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton University Press.

3. Durata di membership.

Dimensione dello Stato membro

La prima ipotesi era relativa alle “dimensioni” degli Stati membri. In particolare, si ipotizzava che la “dimensione grande” (espressa in termini di voti in Consiglio dei Ministri, dimensioni geografiche, di popolazione, di PNL) conferisse influenza a uno Stato membro, ma non fosse condizione sufficiente ad assicurare un ruolo decisivo nei processi decisionali dell’Unione Europea. Questa ipotesi appare confermata dalla nostra ricerca. In contrasto dunque con l’analisi di Moravcsik³² che spiega i processi decisionali europei con la convergenza degli interessi degli Stati “grandi” che si impongono su quelli piccoli, ma anche di elaborazioni quali McCormick - che pone il discrimine tra Stato ricco (*wealthy*) e Stato povero (*poor*)³³ - il nostro studio mostra che l’essere Stato membro “grande” implica indubbiamente un “vantaggio di partenza” - che definiremo *potenziale di influenza* - specialmente importante nelle *high politics*. Questo *potenziale di influenza*, tuttavia, non è di per sé sufficiente a garantire la difesa degli interessi nazionali nei processi decisionali UE. È innanzitutto la natura stessa dei negoziati comunitari a limitare il potere degli Stati grandi: per quanto nella pratica il metodo decisionale prevalente in seno al Consiglio sia il *consenso*, dal punto di vista formale, il ricorso al *voto* è pur sempre la regola formale e viene spesso utilizzato per aggirare possibili ostruzionismi di uno Stato membro. Come nel gioco del golf, la superiorità di principio ed il relativo divario tra Stati grandi e piccoli possono dunque essere colmati grazie alla presenza dell’*handicap*. In altre parole, gli Stati grandi hanno - insito nella stessa dimensione “grande” - un *potenziale di influenza* che attribuisce loro un capitale in termini negoziali; tuttavia, se tale potenziale di influenza non si accompagna con adeguate strategie e procedure, il divario con gli Stati “piccoli” viene velocemente colmato. In particolare, la *cultura politica* di uno Stato membro - e la sua traduzione in procedure e strategie - appare essere il fattore che maggiormente può colmare il divario di influenza potenziale tra Stati “grandi” e Stati “piccoli”. In altre parole, i risultati del nostro studio suggeriscono la seguente

Princeton.

³² Vs ad es. Moravcsik A., 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R., Hoffmann S. (eds.), 1991, *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Oxford, Westview Press, pp.41-84. Cfr. anche Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., e Moravcsik A., Nicolaidis K., 1999, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in “Journal of Common Market Studies”, Vol. 37, N. 1, 1999, pp. 59-85. Nota tuttavia che quando parla di Stati grandi, l’autore si riferisce solo a Francia, Germania e Regno Unito, tralasciando invece l’Italia.

³³ McCormick J., *Policy Performance in the European Union*, in Zeff E., Pirro E.B. (eds.), 2001, *The European Union and the member States: cooperation, coordination and compromise*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp. 7-26. V. anche McCormick J., 1996, *The European Union. Politics and Policies*, Westview Press, Oxford, pp. 203-215.

generalizzazione: la "dimensione grande" di uno Stato membro costituisce un potenziale di influenza spendibile nei negoziati europei, ma non è condizione sufficiente ad assicurare la difesa degli interessi nazionali nei processi decisionali dell'Unione Europea.

Framework istituzionale nazionale

La nostra seconda ipotesi era relativa alla supposizione che le caratteristiche e le variabili del quadro istituzionale nazionale, e la capacità di adattamento ai mutevoli processi decisionali dell'Unione Europea, agevolassero lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali in sede UE. In particolare, si ritenevano rilevanti i seguenti aspetti del framework nazionale: la struttura dell'esecutivo, i rapporti esecutivo-legislativo, la natura del sistema partitico e le caratteristiche proprie della Carta Costituzionale. Anche questa seconda ipotesi trova conferma. Tuttavia, appare corretto modificare tale formulazione per includere specificatamente anche la cultura politica, variabile che abbiamo visto assumere un'importanza significativa, certamente superiore alle nostre aspettative iniziali.

La generalizzazione che possiamo trarre dal nostro studio è dunque la seguente: **la cultura politica di uno Stato membro, e la sua traduzione in norme, strutture, procedure e strategie – ivi inclusa la capacità di adattamento formale ed informale delle istituzioni nazionali – influenza la capacità dello Stato membro nel difendere gli interessi nazionali in sede UE.**

Qualora questa generalizzazione fosse confermata dall'analisi di ulteriori studi del caso, alcune delle affermazioni degli studiosi del processo di europeizzazione andrebbero dunque riviste in senso meno deterministico. Ad esempio le affermazione di Dietrich Rometsch e Wolfgang Wessels³⁴ - secondo cui: (a) *Vi è un processo di europeizzazione (Europeanization) delle istituzioni nazionali*, laddove con tale termine si intende a "constant effort toward European activity and participation in the EC decision-making, in order to cope with the requirements of the EC/EU political system" (328-9); (b) *E' in atto una fusione delle istituzioni nazionali ed europee in un unico decision-making cycle*: le istituzioni nazionali - Governi, burocrazia ministeriale, Parlamenti, Regioni e Corti da una parte ed Istituzioni Europee dall'altra non agiscono indipendentemente le une dalle altre, andrebbero modificate aggiungendo che non si tratta di un trend né costante né automatico, bensì piuttosto basato sull'esistenza di specifici

fattori a livello nazionale, e in particolare dall'esistenza di una cultura politica nazionale favorevole all'internazionalizzazione ed al mutamento.

In certo modo, il nostro studio conferma così le critiche di Milward³⁵ quando afferma che le elaborazioni teoriche sul processo di integrazione sono spesso viziate da prescrittivismismo: "Most of the theoretical explanations of integration [...] see also it as a response to particular historical circumstances in western Europe after 1945 [...] Theoretically, the implication was that there was a linear continuum from the functional origin of the state, to the point where the continued pursuit of its functions would necessarily lead to integration [...] These theories of integration had two points in common. Firstly, they depended on a deep belief in the rationality of mankind, or at least the post educated part of it. [...] Secondly, the theory of integration supposed that integration is in some way a higher state of political organisation to which humankind is carried on the ultimately irresistible tide of historical progress."

Durata di membership

Infine, la terza ipotesi supponeva che a più lunga membership nella Comunità / Unione corrispondesse una maggiore capacità di adattamento e più efficace gestione delle politiche europee. Questa ipotesi non trova conferma, come mostra chiaramente la minore capacità di adattamento del caso italiano rispetto a quello portoghese. Piuttosto, il nostro studio suggerisce che al posto della durata di membership, è la capacità di mettere in atto un *learning process* che può agevolare lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali. Volendo trarre una generalizzazione da confermarsi sulla base di ulteriori studi, possiamo dunque affermare che *la capacità di attuare learning process facilita la capacità di adattamento delle istituzioni nazionali al processo di integrazione europea e, in ultima istanza, agevola lo Stato membro nella difesa degli interessi nazionali.*

Tuttavia, poiché il nostro studio mostra anche come, in particolare per quanto riguarda gli adattamenti legati al processo di integrazione europea - la capacità di attuare il *learning process* è a sua volta legata alla cultura politica dello Stato membro, concludendo possiamo affermare che *la variabile che, in modo più significativo, influenza - in positivo o in negativo - lo Stato*

³⁴ Rometsch D., Wessels W. (eds.), 1996, *The European Union and Member States. Towards institutional fusion?*, Manchester University Press, Manchester

³⁵ Milward A.S., 1992, *The Rescue of the Nation State*, Routledge, London, pp. 10-12.

membro nella difesa degli interessi nazionali nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione Europea è la cultura politica nazionale. In particolare, una cultura politica nazionale aperta all'internazionalizzazione ed all'innovazione contribuirà positivamente alla difesa degli interessi nazionali, mentre una cultura politica votata al localismo ed all'immobilismo, concorrerà in modo negativo alla presenza nazionale nei processi decisionali europei.

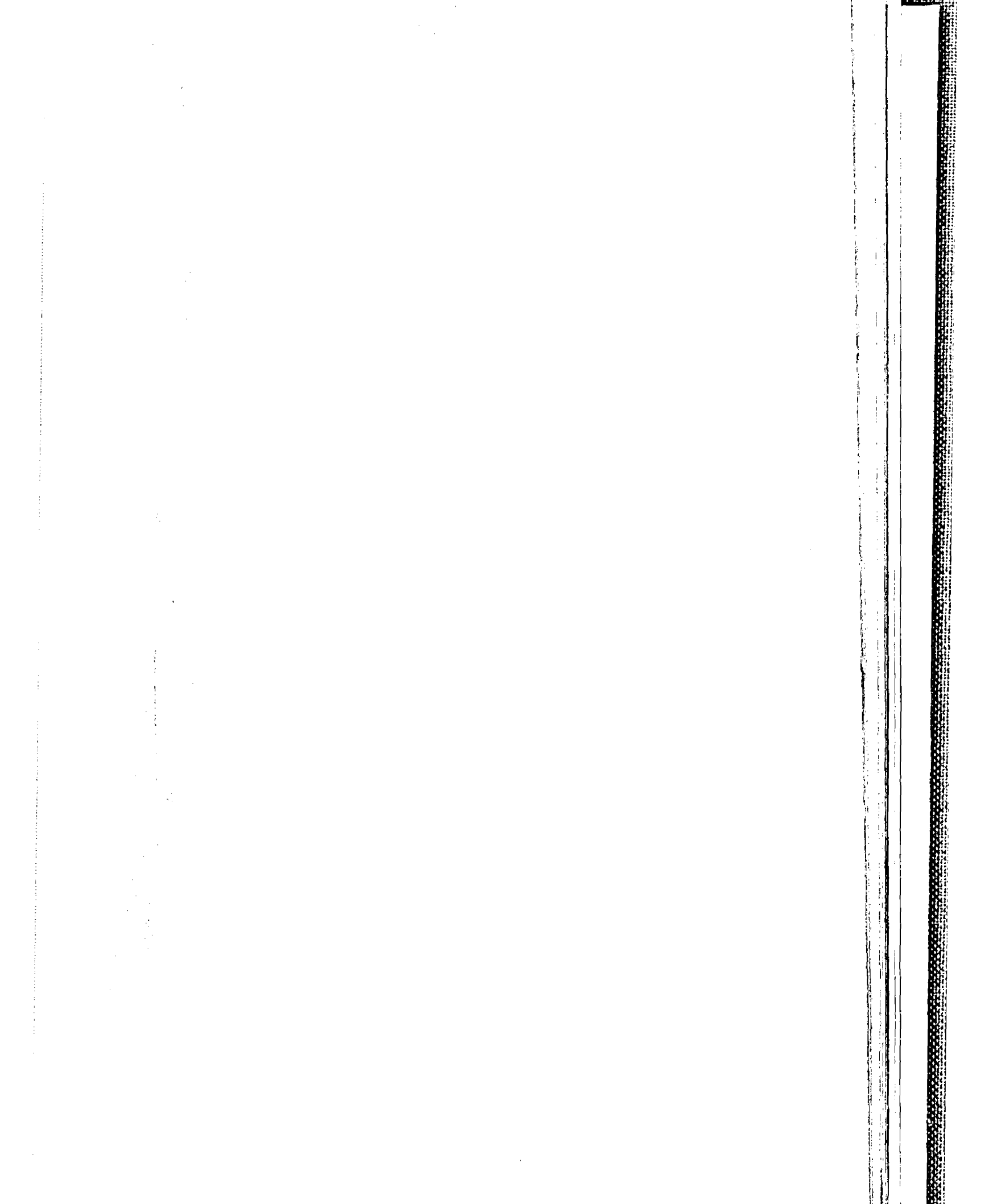




TAVOLA ANNESSA N.1 - IL DISEGNO COSTITUZIONALE IN ITALIA E PORTOGALLO

ISSUE		ITALIA	PORTOGALLO
Periodo di formazione dello Stato nazionale		XIX sec	XII sec. Dualità Spagna Portogallo dal XV secolo
Fine regime autoritario		1943 nel sud - 1945	25.4.1974
Entrata in vigore costituzione democratica		1.1.1948	25.4.1976
Numero Costituzioni		Due: 1848 - 1948	Sei: 1822, 1826, 1836, 1911, 1933, 1976
CARATTERISTICHE COSTITUZIONE VIGENTE			
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO	
Caratteristiche	Rigida Aperta Lunga (139 articoli + disposizioni transitorie e finali), oltre al rinvio a leggi costituzionali (es. autonomia speciale per certe regioni, sindacato di costituzionalità delle leggi, Patti Lateranensi) Programmatica Di compromesso	Relativamente rigida Lunga (Preambolo, 312 articoli, oggi 299) Di prospettiva Di compromesso	
Famiglia costituzionale	Francese	Francese	
Learning Process nella redazione del testo costituzionale	Ascendente dei vincitori della II Guerra Mondiale ma l'influenza maggiore l'hanno le diverse visioni dei partiti rappresentati in Costituente, ed il retaggio storico appena passato.	Enumerazione diritti, libertà e garanzie: Costituzioni italiana e tedesca Istituzionalizzazione dei partiti: Costituzioni italiana, tedesca e francese Concezione Presidente della Repubblica e relazioni tra Governo e Parlamento: paesi con "parlamentarismo razionalizzato" e semi-presidenzialismo <i>Conselho da Revolução</i> (abolito): Turchia nei primi anni di vigenza della Costituzione del 1961 Commissione Costituzionale: tribunali costituzionali e Consiglio Costituzionale francese <i>Provedor da Justiça</i> : Ombudsman scandinavi Autonomie regionali Costituzione italiana Organizzazioni popolari di base: Est Europa e rivoluzione peruviana del 1968	
Modalità per revisione	<i>Art. 138</i> : La legge di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da entrambe le Camere (ovvero possibilità di <i>navette</i>) con due successive deliberazioni ad intervallo non minore a 3 mesi ed approvate alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (nella seconda votazione). Sottoposta a referendum popolare se richiesto da 1/5 dei membri di una Camera o da 500.000 elettori o da 5 Consigli Regionali, entro 3 mesi dalla pubblicazione. Non promulgata se non riceve la maggioranza ei voti validi. Non si ha referendum se nella seconda votazione ciascuna Camera l'ha approvata con i 2/3 dei suoi componenti. La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale (art. 139).	<i>Artt. 284-289</i> : L'iniziativa compete ai deputati, con la presentazione di un progetto di modifica costituzionale; le alterazioni devono essere approvate con una maggioranza dei 2/3 dei deputati effettivamente in funzione; se approvata, non può essere respinta dal Presidente della Repubblica; 15 aree di limiti materiali alla revisione costituzionale, impossibilità di modifica in caso di stato d'assedio o di emergenza. La revisione ordinaria può avvenire solo passati 5 anni dalla data di pubblicazione della precedente revisione. Revisioni straordinarie sono permesse in qualunque momento, ma devono essere approvate con una maggioranza dei 4/5 dei deputati effettivamente in funzione.	
Numero revisioni	Nessuna revisione organica, nonostante 4 tentativi (tre commissioni bicamerali 1983-85; 1992-94; 1997-98) ed un "Comitato di studio" (1994). 24 leggi costituzionali dal 1948 al 1995 che hanno apportato modifiche agli artt. 56, 57, 60, 68, 79, 88, 96, 131, 134, 135, XI disp. trans.	Quattro: 1982, 1989, 1992, 1997	

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Modifiche relative alla partecipazione alla CEE / UE	Nessuna	1989, 1992, 1997 La modifica del 1992 è stata <i>conditio sine-qua-non</i> per la ratifica del TUE.
Articoli relativi alle relazioni internazionali	Artt. 10 e 11 (entrambe parte dei Principi fondamentali della Costituzione) <i>Art 10:</i> "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute...": in dottrina si ritiene un "riconoscimento automatico" delle norme internazionali generali. Nulla dispone invece la Cost. riguardo all'adattamento al diritto internazionale patizio. <i>Art. 11</i> "L'Italia... acconsente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ed un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". <i>Art. 80:</i> "Le Camere autorizzano con legge [ordinaria, ovvero con doppia approvazione Camera - Senato e possibilità di navette, ndr] la ratifica trattati internazionali che sono di natura politica o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi".	Artt. 7 e 8 (entrambe parte dei Principi fondamentali della Costituzione) <i>Art. 7 (relazioni internazionali):</i> commi 1-4 relativi ai principi base nelle relazioni internazionali (diritti umani, ricusa guerra, colonialismo etc., autodeterminazione dei popoli, legami privilegiati con paesi di lingua portoghese ecc. Commi 5 (aggiunto con RC 1989 e modificato con RC 1992) e 6 (aggiunto con RC 1992) relativi all'identità europea (v. <i>infra</i>) <i>Art. 8 (diritto internazionale):</i> 8,1: "le norme ed i principi del diritto internazionale generale o comune fanno parte integrante del diritto portoghese"; 8,2: entrata in vigore convenzioni internazionali; 8,3: (aggiunto con RC 1982, modificata 1987): efficacia diretta nell'ordinamento giuridico portoghese delle norme emanate dagli organi delle organizzazioni internazionali di cui faccia parte il Portogallo, se così stabilito dai trattati istitutivi. <i>Art. 16 (diritti fondamentali):</i> 16°,2: valore costituzionale alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo
Articoli relativi alla CEE / UE	Nessuno. L'appartenenza alla CEE/UE è stata però fatta rientrare nell'ambito dell'art. 11. La "terza bicamerale" prevedeva invece degli articoli specifici relativi alla partecipazione all'UE in due parti: <i>art. 108, co. 1 e 2:</i> il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità ed urgenza concernenti ... adempimento di obblighi comunitari dai quali derivi responsabilità dell'Italia <i>Titolo V - Partecipazione dell'Italia all'Unione europea:</i> <i>Art. 117, co. 2:</i> il Governo informa tempestivamente le Camere dei negoziati per la revisione dei trattati istitutivi delle comunità europee Sottopone al Parlamento il progetto di revisione al fine di acquisirne gli eventuali indirizzi <i>Art. 117, co. 3:</i> il Governo informa preventivamente il Parlamento sul procedimento di formazione delle norme comunitarie <i>Art. 117, co. 4:</i> il Governo designa i membri degli organi delle istituzioni dell'Unione europea previo parere delle Camere <i>Art. 118, co. 2:</i> il Governo adotta le misure necessarie in caso di inadempimento delle regioni in riferimento agli atti dell'U.E. <i>Art. 118, u.c:</i> il Consiglio dei ministri provvede, con decisione motivata, sulla richiesta delle Regioni di ricorrere presso gli organi giurisdizionali dell'U.E. qualora una competenza regionale sia reputata illegittimamente lesa da un atto dell'U.E.	Nessun riferimento diretto nel testo del 1976. <i>Art. 7°,5</i> (aggiunto con RC 1989 e modificato con RC 1992): impegno del Portogallo nel rafforzamento dell'identità europea; <i>Art. 7°,6</i> (aggiunto con RC 1992): "Il Portogallo può, in condizioni di reciprocità, nel rispetto del principio di sussidiarietà e tenendo in vista la realizzazione della coesione economica e sociale, convenzionare (<i>convencionar</i>) l'esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione dell'unione europea" <i>Art. 102 (Banco de Portugal):</i> (modificato RC 1992 e 1997): esercizio delle funzioni del BdP nei termini delle leggi e delle norme internazionali alle quali lo Stato portoghese sia vincolato <i>Art. 15 (Stranieri, apolidi, cittadini europei):</i> 105,4 (aggiunto RC1989 e modificato RC 1992): possibilità di attribuire agli stranieri residenti nel territorio - in condizioni di reciprocità - la capacità elettorale attiva e passiva nelle elezioni locali. <i>15,5</i> (aggiunto RC 1992): possibilità di attribuire ai cittadini UE residenti nel territorio - in condizioni di reciprocità - la capacità elettorale attiva e passiva nelle elezioni per il Parlamento Europeo. <i>Art. 133(b) CRP:</i> Convocazione elezioni per l'elezione dei deputati portoghesi al Parlamento Europeo. <i>Art. 163 (competenze Parlamento):</i> 163, f (aggiunto RC 1992): competenza del Parlamento a seguire (<i>acompanhar</i>) e valutare (<i>apreciar</i>), nei termini di legge, la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione dell'unione europea. <i>Art. 161 (competenze Parlamento):</i> 161, n (aggiunto RC 1997): competenza del Parlamento a pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie in via di decisione (<i>pendentes de decisão</i>) negli organi U.E. che incidano nelle materie di competenza legislativa riservata.

TAVOLA ANNESSA N.2: IL GOVERNO

GOVERNO: BASI GIURIDICHE		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Caratteri generali dell'Esecutivo	Esecutivi deboli e poco collegiali, basati generalmente su coalizione (5 o più partiti)	Esecutivo forte, predominato dal PM. Predominanza di governi monocolori, con possibilità di governi di minoranza (es. PS 1995-99).
Basi giuridiche	<p>Titolo III, Sezione I, artt. 92-96 Cost.</p> <p>Articoli generici, che pertanto lasciano alla legge il compito di disciplinare in modo più dettagliato struttura ed attività del governo.</p> <p>Grande incertezza sino alla legge 400/1988, con conseguente assunzione di grande importanza delle <i>consuetudini</i> e delle <i>convenzioni costituzionali</i> (di fatto valeva il Decreto Zanardelli del 1901 e vi erano interpretazioni diverse quanto alla valenza della successiva legge Rocco n. 2263 del 1925).</p> <p>La legge 23 agosto 1988, n. 400/1988 (<i>Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio</i>) mira dunque a ristabilire la correttezza costituzionale, a razionalizzare l'attività di Governo e ad organizzare la Presidenza del Consiglio. Non riuscendo totalmente nel compito, la legge 15 marzo 1997, n. 59/1997 (<i>Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della PA e per la semplificazione amministrativa</i>) così come modificata dalla legge 16/6/1998, N. 191 (c.d. <i>Bassanini ter</i>) ha delegato il governo ad emanare entro il 31.1.1999 uno o più decreti volti a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri. Tale riforma è stata infine approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 1999 (in vigore dalla legislatura successiva) mediante due decreti legislativi: il DL n. 300 del 30 luglio 1999 (<i>Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59</i>) ed il DL n. 303 del 30 luglio 1999 (<i>Decreto legislativo recante norme di riordinamento della Presidenza del Consiglio, in attuazione degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59</i>)</p>	<p>Titolo IV, Governo, artt. 182-201 CRP.</p> <p>La Costituzione attribuisce al governo il potere di auto-organizzazione (artt. 183 e 198 CRP), pertanto ogni governo ha emanato proprie leggi organiche ed eventuali modifiche.</p> <p>Leggi organiche dei governi costituzionali: <i>I Governo:</i> Dec. 683-A/76, alterato da DL 178-A/77; <i>II Governo:</i> DL 41-A/78; <i>III Governo:</i> DL 300-A/78; <i>IV Governo:</i> DL 448/78 <i>V Governo:</i> DL 386/79 <i>VI Governo:</i> DL 3/80, rettificato da Decl. del 17/03/1980; <i>VII Governo:</i> DL 28/81, alterato da DL 230-A/81; <i>VIII Governo:</i> DL 290/81, alterato da DL 295/82; <i>IX Governo:</i> DL 344-A/83, alterato da DL 361/83, DL 388/84, DL 279-A/85; <i>X Governo:</i> DL 497/85, alterato da DL 151-B/86, DL 278/86, DL 371/86; <i>XI Governo:</i> DL 329/87, rettificato da Decl. 25/09/1987, Decl. 14/10/1987, DL 253-A/88, DL 401/88, DL 217/89, DL 94/90, Decl. 05/04/1990, DL 207/90, DL 262/90, DL 151/91; <i>XII Governo:</i> DL 451/91, alterato da DL 77/92, DL 185/92, DL 17/93, DL 299/93, DL 33/94, DL 258/94; <i>XIII Governo:</i> DL 296-A/95, alterato da DL 23/96, Decl. Rect. 29/03/1996, DL 43/96, DL 267/98 <i>XIV Governo:</i> DL 474 - A/99 dell'8 Nov., I supplemento; <i>Resolução do Conselho de Ministros n° 3/2000</i>, publicada no Diário da República I-B Série, de 13 de Janeiro de 2000</p>
Caratteristiche istituzionali	Organo costituzionale, complesso (ovvero composto da una pluralità di organi: Consiglio dei Ministri, Ministri, Presidente del Consiglio) (art. 92 Cost.), con funzioni generali di indirizzo politico e amministrativo. Non strutturato gerarchicamente. Il Presidente del Consiglio è <i>primus inter pares</i> .	Organo costituzionale, autonomo, con competenze specifiche (politiche, legislative, amministrative) (v. infra) Collegiale e solidale (art. 192 CRP), ma strutturato gerarchicamente, con predominanza del Primo Ministro e gerarchia tra i Ministri

FUNZIONI & COMPETENZE DEL GOVERNO		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Dettato costituzionale	La Cost. (art. 95) assegna all'organo governo, nella sua complessità, funzioni generali di indirizzo politico e amministrativo.	La CRP attribuisce al Governo competenze politiche, amministrative e legislative
Competenze / Funzioni politiche	<i>Funzioni politiche:</i> partecipa alla direzione politica del Paese, nell'ambito dell'indirizzo segnato dalla maggioranza del Parlamento	<i>Competenze politiche, ex. art. 197 CRP:</i> (a) controfirmare gli atti del Presidente della Repubblica (PR); (b) negoziare e pattuire (<i>ajustar</i>) convenzioni internazionali (approvati sotto forma di decreti); (c) approvare gli accordi internazionali la cui approvazione non sia dell'Assemblea da Repubblica (AR); (d) presentare proposte di legge o di risoluzione all'Assemblea (e) proporre al Presidente della Repubblica la sottomissione a referendum di questioni di rilevante interesse nazionale; (f) pronunciarsi sulla dichiarazione dello stato di assedio o dello stato di emergenza; (g) proporre al PR la dichiarazione di guerra o l'accordo di pace; (h) presentare all'Assemblea i conti dello Stato; (i) presentare in tempo utile all'Assemblea informazione sopra al processo di costruzione europea; (j) praticare gli altri atti attribuiti dalla Costituzione o dalla legge.
Funzioni / competenze amministrative ed esecutive	<i>Funzioni esecutive:</i> il governo è il vertice del potere esecutivo; ai singoli ministeri fatto capo tutti i settori amministrativi dello Stato); <i>Funzioni di controllo:</i> sull'attività degli organi amministrativi;	<i>Competenze amministrative (art. 199 CRP):</i> (a) elaborare i piani, con base nelle rispettive leggi e grandi opzioni, e farli eseguire; (b) porre in atto il Bilancio dello Stato; (c) fare i regolamenti necessari alla buona esecuzione delle leggi; (d) & (e) dirigere i servizi e l'attività della amministrazione dello Stato; (f) difendere la legalità democratica; (g) promuovere lo sviluppo economico- sociale e il soddisfarsi delle necessità collettive.
Funzioni / competenze legislative	<i>Funzioni solo eccezionalmente legislative;</i> gli atti normativi del governo sono denominati <i>decreti legislativi e decreti legge (o decreti delegati)</i>) o, in caso di atti subordinati alla legge, <i>regolamenti</i> . Il Governo può: emanare <i>atti con forza di legge</i> - i decreti legge e i decreti legislativi - ex. Artt. 76 e 77 Cost. Emanare <i>atti subordinati alla legge</i> - i regolamenti. I <i>decreti legislativi (o decreti delegati)</i> hanno efficacia di legge formale: vengono emanate dal Governo sulla base di una delega approvata dal Parlamento tramite legge formale ordinaria (legge delega). In essa (art. 76 Cost.), il Parlamento fissa precisi limiti all'esercizio della podestà delegata: <i>temporali:</i> il lasso di tempo entro il quale la legge delegata può essere emanata; se esso eccede i 2 anni il governo deve richiedere il parere delle Camere (art. 14 L. 400/88) sugli schemi dei decreti delegati; <i>di competenza:</i> la legislazione delegata può essere esercitata unicamente dal Governo come organo collegiale; <i>di contenuto:</i> l'oggetto della delega deve essere specificatamente determinato nella legge delega;	<i>Competenze legislative (art. 198 CRP):</i> Il governo ha competenze legislative, anche se in molti casi sono subordinate all'Assemblea. L'atto normativo emanato dal Governo è denominato <i>decreto-lei</i> . (art. CRP 112°, N. 1 & 2; 119°, n. 1 al. c), 200°, n. A, al. h). I <i>regolamenti</i> del Governo (art. 112° CRP, N. 7 & 8) rivestono forma di decreto regolamentare, sia che siano adottati per l'attuazione di una legge (che devono menzionare), sia che siano indipendenti. In nessun caso, tuttavia, i regolamenti possono assumere la funzione di legge. A partire dalla revisione costituzionale del 1997, la trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordine giuridico interno assume, a seconda dei casi, forma di legge o di decreto legge Governo (art. 112° CRP, n.9) In ordine decrescente di libertà il governo ha: (a) <i>competenza legislativa riservata</i> circa la propria organizzazione e funzionamento. (art. 198,2 CRP) (b) <i>competenza legislativa concorrente</i> con l'Assemblea nelle materie non riservate a quest'ultima (art. 198°, 1, al. a CRP) (i.e. materie non incluse negli artt. 164° & 165° CRP).

FUNZIONI & COMPETENZE DEL GOVERNO

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
	<p><i>di finalità:</i> la legge delega deve indicare le linee ed i principi generali che debbono guidare il governo nel disciplinare la materia oggetto di delegazione;</p> <p><i>formali:</i> i decreti legislativi sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, con menzione - nella premessa della delegazione - della legge delega (L. 400/88) al fine di distinguere i decreti delegati dai regolamenti.</p> <p>I <i>decreti legge</i> sono ordinanze giuridiche che si concretano in provvedimenti provvisori, aventi forza di legge, adottati dal Governo, di sua iniziativa e sotto la sua responsabilità, in casi straordinari di necessità e urgenza. Essi sono provvedimenti provvisori, diventando caduchi (con effetto retroattivo) se non convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni (vedi però fenomeno della reiterazione da parte del governo, con piccole modifiche che eventualmente tengano di conto degli emendamenti delle Camere).</p> <p>L'art. 15 L. 400/88 pone una serie di limiti alla decretazione d'urgenza. Un decreto legge non può: conferire deleghe legislative; provvedere nelle materie ex. art. 72 Cost., 4° comma (materia costituzionale ed elettorale, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi); rinnovare le disposizioni di decreti legge cui sia stata negata la conversione; regolare rapporti giuridici sulla base di decreti legge non convertiti; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Cost.; sospendere o derogare a norme costituzionali.</p> <p>I <i>regolamenti</i> sono atti formalmente amministrativi, in quanto emanati dall'organo esecutivo, ma sostanzialmente però si configurano come atti normativi: sono pertanto qualificati come fonti secondarie del diritto, pertanto subordinati alle fonti primarie (leggi, decreti legge e decreti legislativi).</p> <p>I regolamenti possono essere governativi, ministeriali o interministeriali (oltre che di autorità sottordinate al ministro, es. prefetti; di autorità amministrative indipendenti; di altri organi o enti). Quanto al contenuto possono essere: di esecuzione (di leggi); attuativi e integrativi, organizzativi, indipendenti, di delegificazione, delegati o autorizzanti o di attuazione delle direttive comunitarie (in base alla legge 86/1989 la legge comunitaria annuale può autorizzare il Governo ad attuare le direttive comunitarie in materie regolate ma non riservate dalla legge).</p> <p>I regolamenti governativi devono essere emanati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato; sono sottoposti al visto della Corte de Conti e pubblicati sulla G.U.</p>	<p>(c) <i>competenza legislativa derivata o autorizzata</i> (art. 198°, 1, al. b) in materie di riserva relativa dell'AR. I decreti legge in questione devono menzionare esplicitamente la legge di autorizzazione legislativa su cui si basano. Tali materie sono elencate dall'art. 165° CRP.</p> <p>(d) <i>competenza legislativa complementare</i>, ossia di sviluppo dei principi o delle basi generali delle norme giuridiche contenute nelle leggi cui si riferiscono (art. 198°, 1, al. c). I decreti legge in questione devono menzionare esplicitamente la legge su cui si basano.</p>
<p>Funzioni / competenze specifiche relative all'UE</p>	<p>Non menzionate nella Costituzione</p> <p>Ex art. 2h, legge 400/88, sono sottoposte alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura</p>	<p>Art. 197 CRP, comma 1(i): "Presentare in tempo utile all'AR ex. art. 161° al. n e 163 al. f. informazione sopra al processo di costruzione europea"</p>

FUNZIONI & COMPETENZE DEL GOVERNO		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
	politica o militare.	
Strategia / visione dell'UE	<p>Questioni comunitarie ancora come politica estera, anche se tale percezione sta lentamente cambiando.</p> <p>Illusione di essere paese grande, percezione di essere media potenza.</p>	<p>UE come questione politica.</p> <p>Questioni comunitarie ormai questioni di politica interna</p> <p>Percezione di essere comunque marginali ed in posizione svantaggiata, specialmente laddove si usi CODEC e QMV.</p>

COMPOSIZIONE GOVERNO	
ITALIA	PORTOGALLO
<p>Compongono il Governo (art. 92 Cost.) il Presidente del Consiglio e i Ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei Ministri. Non sono menzionati gli eventuali altri organi e/o funzioni (VicePresidenti del Consiglio, Ministri senza Portafogli, né i Sottosegretari di Stato, ecc.)</p> <p>Ordinamento della Presidenza del Consiglio, attribuzioni del Consiglio dei Ministri, numero e attribuzioni dei Ministri non sono specificati dalla Costituzione (art. 95), bensì demandati alla legge ordinaria.</p>	<p>Compongono il Governo (art. 183 CRP) il Primo Ministro, i Ministri, i Segretari e i Sottosegretari di Stato, eventuali uno o più Vicepresidenti.</p> <p>La CRP (art. 198,2) stabilisce che il Governo ha competenza legislativa esclusiva circa la propria organizzazione e funzionamento. Ciascun Governo può pertanto decidere autonomamente rispetto alla propria composizione.</p>

GOVERNO: ENTRATA IN FUNZIONE, FIDUCIA E DIMISSIONI		
	ITALIA	PORTOGALLO
	Il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica (art. 92, c.2 Cost.).	Il Primo Ministro (PM) è nominato dal PR, uditi i partiti rappresentati e tenendo in conto i risultati elettorali (art. 187,1 CRP).
Procedura nomina dei Ministri	Nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio (art. 92, c.2 Cost.).	Nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro (art. 187,2 CRP).
	Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, mediante mozione motivata e votata per appello nominale, entro dieci giorni dalla sua formazione (art. 94 Cost.)	<p>Non esiste voto di fiducia in quanto tale.</p> <p>Il programma di governo è sottoposto all'esame dell'Assemblea, attraverso una dichiarazione del PM, al massimo entro 10 giorni dalla sua nomina. Il dibattito non può durare più di tre giorni ed alla sua chiusura qualunque gruppo parlamentare può proporre di respingere il programma o il Governo può chiedere un voto di fiducia. Per rigettare il programma di governo è necessaria la maggioranza assoluta dei deputati in effettività di funzione. (art. 192 CRP).</p> <p>Il Governo può chiedere all'Assemblea un voto di fiducia relativamente ad una dichiarazione politica generale o circa qualunque materia di rilevante interesse nazionale (art. 193 CRP).</p>
	<p>La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. (art. 94 Cost., u.c.)</p> <p>Il voto negativo di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni (art. 94 Cost.)</p>	L'Assemblea può votare mozioni di sfiducia al Governo, sopra all'esecuzione del suo programma o materie di rilevante interesse nazionale, ad iniziativa di un quarto dei deputati in effettività di funzione. La mozione di censura può essere discussa solo 48 ore dopo la sua presentazione, in un dibattito non superiore ai tre giorni. In caso la mozione non venga approvata, i suoi firmatari non possono presentarne un'altra nel corso della stessa sessione legislativa (art. 194 CRP).

CARATTERISTICHE POLITICHE DEL GOVERNO	
ITALIA	PORTOGALLO
<p>Governi generalmente di coalizione, rari e brevi i casi di governi di minoranza.</p> <p>Dal 1945 al 2000, su 58 governi, vi sono stati: 14 governi monocolori, tutti DC, tutti governi di minoranza 43 governi di coalizione 15 governi di minoranza: i 14 monocolori DC più 1 DC & Indipendenti, con Presidente del Consiglio Fanfani nel 1987 (durata: 11 giorni)</p>	<p>Predominanza di governi monocolori, con possibilità di governi di minoranza.</p> <p>Dal 1985 al 2000 vi sono stati 4 governi monocolori, 2 di minoranza e 2 di maggioranza.</p> <p>Dal 1976 al 1985: I Gov. Cost. (1976): minoritario PS (Mario Soares) II (1978): coalizione PS/CDS (Mario Soares) III-V (1978-80): "Governi del Presidente" (Nobre de Costa, Mota Pinto, Pintasilgo) V (1980): coalizione PSD, CDS, PPM (Aliança Democratica) (Francisco Sá Carneiro) VI (1980): coalizione PSD, CDS, PPM (Aliança Democratica) (Francisco Sá Carneiro) VII & VIII (1981): coalizione PSD, CDS, PPM (Aliança Democratica) (Pinto Balsemão) IX (1983): coalizione PS - PSD (Bloco Central) (Mario Soares) X (1985): minoritario PSD (Cavaço Silva) XI (1987): maggioritario PSD (Cavaço Silva) XII (1991): maggioritario PSD (Cavaço Silva) XIII (1995): minoritario PS (Antonio Gutierres) XIV (1999): "di patta" PS (Antonio Gutierres)</p>

GOVERNO - IL CAPO DELL'ESECUTIVO		
Issue	ITALIA	PORTOGALLO
Caratteristiche generali	<p><i>Denominazione:</i> Presidente del Consiglio (Presidente del Consiglio)</p> <p><i>Status:</i> <i>primus inter pares</i></p>	<p><i>Denominazione:</i> Primo Ministro (Primo Ministro)</p> <p><i>Status:</i> <i>primus supra pares.</i></p> <p>NB: il Primo Ministro è anche leader del partito di maggioranza</p>
Basi giuridiche	<p><i>Costituzione:</i> artt. 92 (nomina), 93 (giuramento), 95 (responsabilità e prerogative, ordinamento Presidenza del Consiglio).</p> <p><i>Leggi e regolamenti:</i> L. 23 agosto 1988, n. 400 (<i>Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio</i>): organizzazione della Presidenza del Consiglio (Capo IV) e suo personale (Capo V). D.P.C.M. 10 novembre 1993 (<i>Regolamento Interno della Presidenza del Consiglio dei ministri</i>): disciplina delle riunioni del Consiglio dei Ministri. D.P.C.M. 10 marzo 1994 (<i>Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei Dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale</i>): organizzazione interna della Presidenza del Consiglio. Due decreti legislativi (<i>Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59, sulla riforma dell'amministrazione</i>) approvati dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 1999 (in vigore dalla XIV legislatura)</p>	<p><i>Costituzione:</i> artt. 187 (formazione del governo), 191 (responsabilità), 192 (presentazione del programma di governo); 195 (dimissioni); 201 (competenze).</p> <p><i>Leggi e regolamenti:</i> Leggi organiche dei vari Governi. Dal X governo (1985): <i>X Governo:</i> DL 497/85, alterato da DL 151-B/86, DL 278/86, DL 371/86; <i>XI Governo:</i> DL 329/87, rettificato da Decl. 25/09/1987, Decl. 14/10/1987, DL 253-A/88, DL 401/88, DL 217/89, DL 94/90, Decl. 05/04/1990, DL 207/90, DL 262/90, DL 151/91; <i>XII Governo:</i> DL 451/91, alterato da DL 77/92, DL 185/92, DL 17/93, DL 299/93, DL 33/94, DL 258/94; <i>XIII Governo:</i> DL 296-A/95, alterato da DL 23/96, Decl. Rect. 29/03/1996, DL 43/96, DL 267/98 <i>XIV Governo:</i> DL 474 - A/99 dell'8 Nov., I supplemento; <i>Resolução do Conselho de Ministros n° 3/2000</i>, pubblicata no Diário da República I-B Série, de 13 de Janeiro de 2000</p>
Funzioni / Competenze	<p>Il Presidente del Consiglio <i>a nome del Governo:</i> (a) comunica alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto; (b) chiede la fiducia; (c) sottopone al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi</p>	<p>Il Primo Ministro ha funzioni presidenziali (sul Consiglio dei Ministri) e competenze costituzionali proprie (art. 201 CRP).</p> <p>In particolare egli: (a) dirige la politica generale del governo, coordinando ed orientando l'azione di tutti i ministri; (b) dirige il funzionamento del governo e le sue relazioni</p>

GOVERNO - IL CAPO DELL'ESECUTIVO

Issue	ITALIA	PORTOGALLO
	<p>dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi;</p> <p>(d) controfirma gli atti di promulgazione delle leggi nonché ogni atto per il quale è intervenuta deliberazione del Consiglio dei ministri, gli atti che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, gli altri atti indicati dalla legge;</p> <p>(e) presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa;</p> <p>(f) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale.</p> <p>(g) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;</p> <p>(h) coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;</p> <p>(i) può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva;</p> <p>(l) concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere che possano impegnare la politica generale del Governo;</p> <p>(m) adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici</p> <p>(n) promuove l'azione dei ministri per assicurare che le aziende e gli enti pubblici svolgano la loro attività secondo gli obiettivi indicati dalle leggi;</p> <p>(o) esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato;</p> <p>(p) può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri;</p> <p>(q) può disporre la costituzione di gruppi di studio e di lavoro. (L. 400/88)</p> <p>Il Presidente del Consiglio <i>direttamente o conferendone delega ad un ministro:</i></p> <p>(r) promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie (v. <i>infra</i>);</p> <p>(s) promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. (L. 400/88)</p> <p>Il Presidente del Consiglio esercita le altre attribuzioni conferitegli dalla legge. (L. 400/88)</p> <hr/> <p>A partire dalla prossima legislatura - in virtù del DL approvato dal governo il 29.7.1999 (<i>Riforma sull'organizzazione del governo - Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>), viene riorganizzata la Presidenza del Consiglio, al fine di "accentuare la funzione costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del consiglio al fine di assicurare l'unitarietà dell'azione di governo, la collaborazione tra i diversi livelli di governo, l'assunzione piena delle responsabilità connesse alla partecipazione all'Unione Europea". Spetteranno così alla Presidenza del Consiglio le seguenti funzioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. direzione e rapporti con l'organo collegiale di governo (consiglio dei ministri); 2. rapporti del governo con il parlamento e con altri 	<p>generali con gli altri organi dello Stato;</p> <p>(c) informa il Presidente della Repubblica riguardo alla politica interna ed estera del paese;</p> <p>(d) esercita le altre funzioni attribuitegli dalla legge (art. 201 CRP);</p> <p>(e) solo il Primo Ministro è responsabile di fronte al Presidente della Repubblica (art. 191°/1 CRP); (f) il Vice Primo Ministro e gli altri Ministri sono nominati dal PR, su proposta del Primo Ministro e di fronte a quest'ultimo sono responsabili (art. 187°/2 e 191°/2 CRP);</p> <p>(g) al Primo Ministro spetta dirigere la politica generale del Governo ed il suo funzionamento art. 201° CRP);</p> <p>(h) è al Primo Ministro che compete sottomettere il Programma del Governo all'Assemblea (art. 192°/1); (i) le dimissioni del Primo Ministro implicano le dimissioni di tutto il Governo (art. 195 CRP).</p> <p>(l) presiede il Consiglio dei Ministri ed i consigli settoriali (<i>Regimento do Conselho dos Ministros</i>);</p> <p>(m) può delegare competenze a qualunque membro del Governo (art. 3, <i>Lei Organica do Governo</i>, DL 296-A/95 e sue modifiche).</p>

GOVERNO - IL CAPO DELL'ESECUTIVO		
Issue	ITALIA	PORTOGALLO
	<p>organi costituzionali;</p> <p>3. rapporti del governo con le istituzioni europee;</p> <p>4. rapporti del governo con il sistema delle autonomie;</p> <p>5. rapporti del governo con le confessioni religiose;</p> <p>6. progettazione delle politiche generali e le decisioni di indirizzo politico generale;</p> <p>7. coordinamento dell'attività normativa, dell'attività amministrativa del governo e della funzionalità dei sistemi di controllo interno;</p> <p>8. promozione e coordinamento delle politiche di pari opportunità e delle azioni di governo volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni;</p> <p>9. coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale;</p> <p>10. promozione e verifica dell'innovazione nel settore pubblico e il coordinamento in materia di lavoro pubblico;</p> <p>11. coordinamento di particolari politiche di settore considerate strategiche dal programma di governo;</p> <p>12. monitoraggio dello stato di attuazione del programma di governo e delle politiche settoriali:</p> <p>La Presidenza del Consiglio sarà organizzata in dipartimenti: strutture di livello dirigenziale in cui si articolerà il Segretariato generale. All'interno dei dipartimenti verranno individuati uffici caratterizzati da omogeneità funzionale.</p>	
Funzioni / Competenze formali specifiche per l'U.E.	<p>Il Presidente del Consiglio svolge in principio un ruolo di coordinamento, che però sta aumentando.</p> <p>Il Presidente del Consiglio, infatti, direttamente o conferendone delega ad un Ministro, promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere; promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee; cura la tempestiva comunicazione alle Camere dei procedimenti normativi in corso nelle Comunità europee, informando il Parlamento delle iniziative e posizioni assunte dal Governo nelle specifiche materie (L. 400/88, art.5, c. 3a)</p>	<p>Presiede il Consiglio dei Ministri sugli Affari Europei. Il Primo Ministro ha in principio un ruolo di coordinamento, sta però diventando più incisivo. E' stimato che circa l'80% delle relazioni bilaterali da esso intrattenute sono relative a questioni europee.</p> <p>Il Segretario di Stato per gli Affari Europei invia direttamente le proprie note al Primo Ministro senza passare dal Ministro Affari Esteri.</p> <p>NB che il Primo Ministro quando va in visita di Stato nei paesi europei di solito è accompagnato dal Segretario di Stato per gli Affari Europei.</p>
Responsabilità	<p>Il Presidente del Consiglio è responsabile verso le Camere (art. 95 Cost.)</p>	<p>Il Primo Ministro è responsabile di fronte al Presidente della Repubblica e, nell'ambito della responsabilità politica del Governo, di fronte al Parlamento (art. 191°/1 CRP).</p>
Rapporto tra Capo dell'esecutivo e Governo	<p>Il Presidente del Consiglio è in posizione di supremazia rispetto ai Ministri perché li sceglie proponendoli per la nomina al Presidente della Repubblica, ne dirige e vigila l'attività (art. 95 Cost.), tuttavia tra essi non intercorre rapporto di gerarchia; egli infatti non può avocare a sé gli atti di competenza di un singolo ministro, né può annullarli, né può sostituirsi al Ministro o impartirgli ordini relativi alla sua attività¹.</p>	<p>Nella struttura costituzionale portoghese il Primo Ministro ha status di <i>primus supra pares</i> rispetto agli altri ministri e ciò risulta dalle competenze ad esso attribuite².</p> <p>Il <i>Vice Primo Ministro</i> ed i restanti <i>ministri</i> sono responsabili nei confronti del Primo Ministro e, nell'ambito della responsabilità politica del Governo, di fronte al Parlamento (art. 191°/2 CRP).</p> <p>I <i>Segretari di Stato</i> sono responsabili nei confronti del Primo Ministro e dei rispettivi Ministri. (art. 191°/3 CRP).</p>

¹ AA.VV., 1998: *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed., p. 111

² Canotilho, Gomes J.J., 1992: *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, pp. 756-757

MINISTRI SENZA PORTAFOGLI E SOTTOSEGRETARI PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO		PORTOGALLO				
ISSUE	ITALIA					
GOVERNO	PRODI	D'ALEMA I	D'ALEMA II	AMATO II	GUTIERRES I	GUTIERRES II
<i>Ministri senza portafogli</i>	1 Vicepresidente del Consiglio Pari Opportunità Funzione Pubblica & Affari Regionali Solidarietà Sociale (Tot 4)	1 Vicepresidente del Consiglio Riforme Istituzionali Pari Opportunità Affari Regionali Rapporti con il Parlamento Politiche Comunitarie Funzione pubblica Solidarietà Sociale (Tot 7)	Riforme Istituzionali Pari Opportunità Affari Regionali Rapporti con il Parlamento Funzione pubblica Solidarietà Sociale (Tot. 6)	Riforme Istituzionali Pari Opportunità Affari Regionali Rapporti con il Parlamento Funzione pubblica Solidarietà Sociale (Tot. 6)	Ministro Aggiunto Ministro Aggiunto del Primo Ministro Ministro Ministro Affari Parlamentari (Tot. 3)	Ministro della Stato Ministro della Presidenza Ministro Aggiunto Ministro per l'Eguaglianza Ministro Aggiunto del Primo Ministro (Tot. 5)
<i>Sotto Segretari di Stato</i>	Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la funzione di segretario del medesimo; Informazione ed Editoria Funzione Pubblica regionali Rapporti con il Parlamento (Tot. 4)	Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la funzione di segretario del medesimo; Informazione ed Editoria Funzione Pubblica Rapporti con il Parlamento (Tot. 4)	Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la funzione di segretario del medesimo; 2 sottosegretari senza delega specifica 2 sottosegretari per Funzione Pubblica Affari regionali Riforme Istituzionali Innovazione e Tecnologia (Tot. 8)	Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la funzione di segretario del medesimo; Rapporti con il Parlamento Editoria Funzione Pubblica Riforme Istituzionali Funzione Pubblica (Tot. 5)	Segretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretario di Stato Aggiunto del primo Ministro Gioventù Comunicazione Sociale Sport Amministrazione Pubblica e Amministrativa (Tot. 6)	Segretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei Ministri Affari Parlamentari Amministrazione Locale Sport Comunicazione Sociale Difesa dei Consumatori Gioventù (Tot 7)

FUNZIONI & COMPETENZE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ITALIA	PORTOGALLO
<p>Il Consiglio dei Ministri:</p> <p>(a) determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa;</p> <p>(b) delibera su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri;</p> <p>(c) esprime l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la fiducia.</p> <p>Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri:</p> <p>(a) le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento;</p> <p>(b) i disegni di legge (e loro ritiro);</p> <p>(c) i DL e D.leg. e i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica;</p> <p>(d) gli atti di sua competenza previsti dall'articolo 127 della Costituzione (regioni a statuto speciale e province autonome);</p> <p>(e) le direttive da impartire tramite alle regioni;</p> <p>(f) conflitti di attribuzione nei confronti degli altri poteri dello Stato;</p> <p>(g) le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare;</p> <p>(h) rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose;</p> <p>(i) scioglimento dei consigli regionali;</p> <p>(l) gli altri provvedimenti per i quali sia prescritta o il Presidente del Consiglio ritenga opportuna la deliberazione consiliare (art. 2 L. 400/88)</p>	<p>E' competenza del Consiglio dei Ministri:</p> <p>(a) definire le linee generali della politica governativa e della sua esecuzione;</p> <p>(b) deliberare sulla richiesta di fiducia all'Assemblea;</p> <p>(c) approvare le proposte di legge e di risoluzione;</p> <p>(d) approvare i decreti legge e gli accordi internazionali non sottomessi al Parlamento;</p> <p>(e) approvare i piani;</p> <p>(f) approvare gli atti del Governo che implicino un aumento o una diminuzione di spesa pubblica;</p> <p>(g) deliberare sopra le altre questioni di competenza del Governo che gli siano attribuiti per legge o presentati dal Primo Ministro o qualunque altro Ministro. (art. 200 CRP)</p>

COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ITALIA	PORTOGALLO
<p>E' formato da Presidente del Consiglio, tutti i Ministri, eventuale Vice Presidente, Sottosegretario alla Presidente del Consiglio con funzioni di segretario e senza voto deliberativo.</p> <p>Non è organizzato gerarchicamente, es. quando non sia stato nominato il Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, la supplenza in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio stesso, al ministro più anziano secondo l'età. (art 8, L. 400/88)</p>	<p>E' formato dal Primo Ministro e dai Ministri. Salvo decisione contraria del Primo Ministro, partecipano alle riunioni del Consiglio dei Ministri - senza diritto di voto - il Segretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ed il Segretario di Stato Aggiunto del Primo Ministro. Possono altresì partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, i Segretari di Stato che siano, in ciascun caso, convocati dal Primo Ministro. (art. 30, DL n. 296 - A/95, e modifiche ex DL n. 23/96, 43/96 e 267/98)</p>

FUNZIONAMENTO & PREPARAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Funzionamento Consiglio dei Ministri	<p>Il regolamento interno (DPCM 10/11/1993, <i>Regolamento Interno della Presidenza del Consiglio</i>) riguarda la disciplina delle riunioni del Consiglio dei Ministri (capo I), la disciplina degli atti del Consiglio dei Ministri (capo II), il seguito delle iniziative del Consiglio dei Ministri (capo III). NB che sino al 1993 non c'era alcuna regola scritta (neppure regole relative al numero legale).</p> <p>L'OdG del Consiglio dei Ministri si divide in 3 parti: I - situazione politica II - provvedimenti legislativi III - leggi regionali (ex. art. 127 Cost.) La cadenza: settimanale (di solito il giovedì o il venerdì), a meno che vi sia necessità di riunioni d'urgenza (es. per approvare DL o leggi regionali, per le quali vale altrimenti il principio del silenzio-assenso)</p>	<p><i>OdG e Agenda</i>: fissata dal Primo Ministro, coadiuvato dal Ministro alla Presidenza. Si compone di tre parti: I - analisi della situazione politica e dibattito politiche settoriali; II - esame progetti già approvati dalla riunione dei Segretari di Stato; III - esame progetti non approvati dalla riunione dei Segretari di Stato. <i>Deliberazioni</i>: le deliberazioni del Consiglio dei Ministri (CdM) sono valide allorché vi siano la metà più uno dei suoi membri. Sono prese per consenso o per voto. I progetti oggetto di delibera possono essere: adottati / posticipati / rinviati per discussione alla riunione dei Segretari di Stato. <i>Assenze o impedimenti</i>: in caso di assenza il PM è sostituito dal Ministro della Presidenza. I Ministri sono sostituiti dai loro Segretari di Stato "affinché tutti siano sempre presenti". <i>Frequenza riunioni</i>: il CdM si riunisce tutti i venerdì mattina e ogniqualvolta sia convocato dal PM o - in sua assenza dal Ministro della Presidenza. <i>Solidarietà</i>: tutti i membri del Governo sono vincolati alle decisioni adottate in CdM e non possono rivelare il loro eventuale voto o posizione di dissenso. (<i>Regimento do Conselho dos Ministros</i>, artt. 2-11).</p>
Preparazione e dei Consigli dei Ministri	<p>Non esiste Pre-consiglio formale. A livello informale c'è una riunione - 1/2 giorni prima del Consiglio - tra i capi degli uffici legislativi e/o persone di fiducia dei Ministri.</p>	<p>La <i>Riunione dei Segretari di Stato</i> si tiene tutti i lunedì alle 15.00. E' presieduta dal Ministro per la Presidenza. Vi partecipano un segretario di Stato in rappresentanza di ciascun Ministro (o altro rappresentante nel caso il Ministro non sia coadiuvato da Segr. Stato) ed il Segretario di Stato aggiunto del Primo Ministro. Al fine di preparare le riunioni del CdM, la <i>Riunione dei Segretari di Stato</i> analizza i progetti in circolazione; valuta - a titolo eccezionale e su sollecitazione del membro di Governo competente - iniziative normative. La <i>Riunione dei Segretari di Stato</i> può: approvare, con o senza alterazioni - posticipare la decisione - accettare il ritiro della proposta da parte dei proponenti - suggerire l'iscrizione al punto III dell'Agenda del CdM. (<i>Regimento do Conselho dos Ministros</i>, artt. 22-24).</p>

CONSIGLIO DEI MINISTRI ED AFFARI UE	
ITALIA	PORTOGALLO
Non esistono	<p><i>Consiglio dei Ministri per gli Affari dell'U.E.</i>: presieduto dal PM, comprende tutti i ministri, i ministri per Acores e Madeira e - senza diritto di voto - i Segretari di Stato alla Presidenza del Consiglio, Aggiunto del PM e agli Affari Europei. Possono essere invitati altri Segretari di Stato.</p> <p>Spetta a tale CM di: (a) stabilire le grandi linee dell'orientamento politico in materia europea; (b) assicurare il coordinamento, a livello politico, delle materie di maggiore rilevanza relative alla partecipazione del Portogallo alla partecipazione nell'U.E.; (c) seguire, in modo generale, l'evoluzione dell'Unione e dell'integrazione europea; (d) approvare la relazione annuale relativa alla partecipazione del Portogallo nell'Unione; (e) discutere di tutte le materie proposte dal PM. (art. 32, <i>Lei Organica do Governo</i>, DL 296-A/95 e sue modifiche).</p> <p>Introdotta dal Governo Cavaço Silva, con il Governo Gutierres ciò viene formalmente mantenuto, ma non nella pratica. Il coordinamento sulle politiche europee avviene infatti in incontri informali tra Primo Ministro, Segretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Ministro degli Esteri, Segretario di Stato per gli Affari Europei, Ministro per il Planeamento, Ministro delle Finanze, Ministro dell'Agricoltura, oltre, se necessario a Lavoro e Ambiente.</p> <p>Inoltre il Segretario di Stato Affari EU partecipa ai Consigli dei Ministri quando si discute di questioni CE.</p>

I MINISTRI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
VICEPRESIDENTE		
Caratteristiche	Non previsto dalla Cost. Il Presidente del Consiglio può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri. (L. 400/88, art 8)	Previsto/i dalla CRP (art. 183°/2)
Funzioni	In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età. (L. 400/88, art 8)	Sostituisce il Primo Ministro in caso di assenza o impedimento. CRP (art. 185°/1) (anche in caso di assenza in Consiglio di Ministri)
I MINISTRI		
Caratteristiche e funzioni	Sono organi costituzionali del Governo (art. 95 Cost.).	Sono organi costituzionali del Governo. Principio della <i>solidarietà</i> (art. 189 CRP): i membri del Governo sono vincolati al programma di governo e alle deliberazioni adottate in Consiglio dei Ministri. Il numero e le attribuzioni dei Ministri sono determinate, caso per caso, da decreti di nomina o decreti-legge (art. 183 CRP)
Ministro senza portafoglio: caratteristiche e funzioni	Possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta Presidente del Consiglio, per svolgere funzioni ad essi delegate dal Presidente del Consiglio (art. 9, L. 400/88).	Possono essere istituiti dalla Legge Organica del Governo. Non sono presenti nel Governo Gutierres.

I (SOTTO)SEGRETARI DI STATO

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Nomina	<p>I sottosegretari di Stato sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri.</p> <p>Oltre al sottosegretario di Stato nominato Segretario del Consiglio dei ministri, possono essere nominati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri altri sottosegretari per lo svolgimento di determinati compiti e servizi. La legge sull'organizzazione dei Ministeri determina il numero e le attribuzioni dei sottosegretari. (art. 10, L.400/88).</p>	<p>Il numero e le attribuzioni dei Segretari di Stato sono determinate, caso per caso, da decreti di nomina o decreti-legge (art. 183 CRP).</p>
Funzioni	<p>Coadiuvano il ministro ed esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. I sottosegretari di Stato possono intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari, sostenere la discussione in conformità alle direttive del ministro e rispondere ad interrogazioni ed interpellanze. Non possono sostituire il Ministro al Consiglio dei Ministri, ma possono invece farlo - con diritto di voto - nel Consiglio dell'Unione.</p>	<p>Coadiuvano il lavoro del Ministro.</p> <p>Sostituiscono il Ministro in caso di assenza o impedimento (art. 185 CRP), anche in Consiglio dei Ministri.</p> <p>Possono partecipare - senza diritto di voto - al Consiglio dei Ministri, su invito del Primo Ministro, qualora si discutano materie di loro competenza. Alcuni Segretari di Stato fanno parte di diritto dei Consigli dei Ministri settoriali di loro competenza (v. supra) (<i>Regimento do Conselho dos Ministros</i>)</p> <p>Possono partecipare al posto del Ministro - con diritto di voto - nel Consiglio dell'Unione.</p>

ITALIA		PORTOGALLO	
Governo Prodi	Governo D'Alema I	Governo Amato II	Governo Gutierrez I
<p>Presidente del Consiglio Affari Esteri e per gli italiani all'estero</p> <p>Interno e per il coordinamento della protezione civile Grazia e Giustizia Bilancio e programmazione economica Finanze Tesoro Difesa Pubblica Istruzione Lavori pubblici e incarico per le aree urbane Risorse Agricole, Alimentari e Forestali Trasporti e navigazione Poste e Comunicazioni Industria, commercio e artigianato e incarico per il turismo Lavoro e previdenza sociale Commercio con l'estero Sanità Beni e attività culturali Ambiente Università e ricerca scientifica e tecnologica Politiche agricole Trasporti e navigazione Ministro senza portafoglio per le pari opportunità Min. senza portafoglio per la funzione pubblica Min. senza portafoglio per gli affari regionali Min. senza portafoglio per la solidarietà sociale Min. senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento Min. senza portafoglio per le riforme istituzionali Min. senza portafoglio per le politiche comunitarie</p>	<p>Presidente del Consiglio Affari Esteri e per gli italiani all'estero</p> <p>Interno e per il coordinamento della protezione civile Grazia e Giustizia Finanze Tesoro, Bilancio e programmazione economica Difesa Pubblica Istruzione Lavori pubblici Politiche agricole Trasporti e navigazione Comunicazioni Industria, commercio e artigianato e per il turismo Lavoro e previdenza sociale Commercio con l'estero Sanità Beni e attività culturali Ambiente Università e ricerca scientifica e tecnologica Politiche agricole Min. senza portafoglio per le riforme istituzionali Ministro senza portafoglio per le pari opportunità Min. senza portafoglio per gli affari regionali Min. senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento Min. senza portafoglio per la funzione pubblica Min. senza portafoglio per la solidarietà sociale Min. senza portafoglio per le politiche comunitarie</p>	<p>Presidente del Consiglio Affari Esteri e per gli italiani all'estero</p> <p>Grazia e Giustizia Interno e per il coordinamento della protezione civile Finanze Tesoro, Bilancio e programmazione economica Difesa Pubblica Istruzione Lavori pubblici Comunicazioni Industria, commercio e artigianato e per il turismo e Commercio con l'estero Lavoro e previdenza sociale Sanità Beni e attività culturali Ambiente Università e Ricerca scientifica e Tecnologica Politiche agricole e Forestali Trasporti e navigazione Min. senza portafoglio per le riforme istituzionali Ministro senza portafoglio per le pari opportunità Min. senza portafoglio per gli affari regionali Min. senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento Min. senza portafoglio per la funzione pubblica Min. senza portafoglio per la solidarietà sociale</p>	<p>Primo Ministro Ministro di Stato Affari Esteri (stessa persona del Ministro di Stato) Ministro della Presidenza Equipaggiamento Sociale Difesa nazionale Ministro Aggiunto Amministrazione interna Finanze Economia Lavoro e solidarietà Giustizia Pianificazione Agricoltura, sviluppo rurale e pesca Educazione Salute Ambiente e Ordinamento del Territorio Cultura Scienza e tecnologia; Riforma dello Stato e Amministrazione Pubblica Eguaglianza Aggiunto del Primo Ministro.</p>
	<p>Presidente del Consiglio Affari Esteri e per gli italiani all'estero</p> <p>Interno e per il coordinamento della protezione civile Grazia e Giustizia Finanze Tesoro, Bilancio e programmazione economica Difesa Pubblica Istruzione Lavori pubblici Politiche agricole Trasporti e navigazione Comunicazioni Industria, commercio e artigianato e per il turismo Lavoro e previdenza sociale Commercio con l'estero Sanità Beni e attività culturali Ambiente Università e Ricerca scientifica e Tecnologica Politiche agricole e Forestali Trasporti e navigazione Min. senza portafoglio per le riforme istituzionali Ministro senza portafoglio per le pari opportunità Min. senza portafoglio per gli affari regionali Min. senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento Min. senza portafoglio per la funzione pubblica Min. senza portafoglio per la solidarietà sociale Min. senza portafoglio per le politiche comunitarie</p>	<p>Primo Ministro Affari Esteri Difesa nazionale Finanze Amministrazione interna Ministro Aggiunto Equipaggiamento, Pianificazione Amministrazione del territorio; Giustizia, Economia, Agricoltura, sviluppo rurale e pesca; Educazione; Salute; Lavoro e solidarietà; Ambiente; Cultura; Scienza e tecnologia; Affari Parlamentari; Aggiunto del Primo Ministro. (art. 2 <i>Lei Organica do Governo</i>, DL n. 296 - A/95, e modifiche ex DL, n. 23/96, 43/96 e 267/98).</p>	

IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Posizione gerarchica nel Governo	Formalmente non esiste ordine gerarchico (v. <i>supra</i>). Negli elenchi dei Governi figura tuttavia sempre al 2° posto, a meno che non vi sia un Vice Presidente del Consiglio.	Numero due del Governo Gutierrez, dal rimpasto dell'autunno 1997. Sostituisce il Primo Ministro in caso di assenza (art. 7 <i>Lei Orgânica do Governo</i> , DL n. 296 - A/95, e modifiche ex DL n. 23/96, 43/96 e 267/98) NB il Ministro degli Esteri è sempre stato il numero 4 o 5 del governo - ad eccezione di Freitas de Amaral quando era allo stesso tempo Ministro degli Esteri e Vice Primo sotto Francisco Sá Carneiro Ministro (VI Governo Costituzionale)
Funzioni / competenze	<p>Il Ministro degli Esteri è delegato ad esercitare. Esercita le funzioni di coordinamento e di promozione d'iniziativa normative relativamente agli italiani all'estero.</p> <p>A partire dalla prossima legislatura:</p> <p>1. Al Ministero degli Affari Esteri sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero; di rappresentanza, di coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale; di analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale; di rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; di studio e di risoluzione delle questioni di diritto internazionale, nonché di contenzioso internazionale; di rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione Europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche esterne dell'Unione europea; di cooperazione allo sviluppo; di emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione Europea, della Comunità Europea, della CECA, dell'EURATOM.</p> <p>2. Nell'esercizio delle sue attribuzioni, il ministero degli affari esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale.</p> <p>3. Restano attribuite alla presidenza del consiglio dei ministri le funzioni ad essa spettanti in ordine alla partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea, nonché all'attuazione delle relative politiche³.</p>	<p>Il Ministro degli Esteri è responsabile per la formulazione, coordinamento e esecuzione della politica estera portoghese.</p> <p>Le sue attribuzioni sono nelle seguenti aree:</p> <p>(a) politica internazionale;</p> <p>(b) promozione e difesa degli interessi portoghesi all'estero;</p> <p>(c) partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione europea;</p> <p>(d) protezione dei cittadini portoghesi all'estero;</p> <p>(e) conduzione dei negoziati internazionali dello Stato, senza pregiudizio per le competenze attribuite agli altri organi dello Stato;</p> <p>(f) Rappresentazione nazionale presso gli altri Stati e organizzazioni internazionali;</p> <p>(g) cooperazione per lo sviluppo.⁴</p>
Ruolo formale negli affari UE	<p>La DG Affari Politici (DG Integrazione Europea dal 2000) svolge il compito principale in relazione agli affari CE (fatta eccezione per il mercato unico e la trasposizione delle direttive comunitarie, coordinate dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie presso la Presidenza del Consiglio). Le relazioni bilaterali sono egualmente gestite dal Ministro Affari Esteri (Europa UE e non), così come la PESC.</p> <p>Il Ministro Affari Esteri è titolare in Consiglio Affari Generali.</p>	<p>Il Ministro degli Esteri è responsabile per la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione europea⁵.</p> <p>Il Ministro Affari Esteri è titolare in Consiglio Affari Generali.</p>
Ruolo	PESC: competenza propria del Ministro Affari Esteri (DG	PESC: competenza propria del Ministro Affari Esteri

³ Art. 12, DL n. 300 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59*)

⁴ DL 49/94 del 24/2/94

⁵ DL 49/94 del 24/2/94

IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
sostanziale negli Affari europei	Affari Politici, Ufficio I "Politica Estera e di Sicurezza Comune"). <i>Affari CE:</i> ruolo predominante, anche qualora vi sia un Ministro Politiche Comunitarie; tuttavia, a partire dal Governo Prodi e poi D'Alema, è cresciuto il ruolo del Presidente del Consiglio in materia europea.	(all'interno della Direzione Generale di Politica Estera (<i>Direcção Geral de Política Externa</i>), la "Direzione di Servizio della Politica Estera e di Sicurezza Comune" (<i>Direcção de Serviço Política Externa e Segurança Comum</i>) <i>Affari CE:</i> di definizione delle linee politiche generali, lasciandone però al Segretario di Stato agli Affari Europei la gestione,
Specializz. europea diplomatici	Non formalmente, nei fatti	Non formalmente, nei fatti

IL SEGRETARIO DI STATO PER GLI AFFARI EUROPEI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Ministro da cui dipende	Ministro degli Affari Esteri	Ministro degli Affari Esteri
Funzioni	Al <i>Sottosegretario Esteri delegato agli Affari Europei</i> spetta il compito di coadiuvare il Ministro degli Esteri nei rapporti bilaterali con i paesi dell'Europa (occidentale, orientale, area balcanica), nella partecipazione all'Unione Europea, all'OSCE e al Consiglio d'Europa (rapporti sia "bilaterali" che "multilaterali") ⁶ .	Compete al <i>Segretario di Stato per gli Affari Europei</i> , nel quadro dell'orientamento politico generale stabilito dal Ministro Affari Esteri, il coordinamento dell'attività del Ministero nel quadro delle relazioni bilaterali con i paesi dell'Europa, le questioni relative all'UE, alla convenzione di Schengen, al Consiglio d'Europa e all'OECD. Per delega espressa del Ministro Affari Esteri, funzionano sotto la sua tutela, la <i>Direzione Generale Affari Comunitari (DGAC)</i> , la <i>Commissione Interministeriale per gli Affari Comunitari (CIAC)</i> e il Coordinatore nazionale per gli Affari di Libera Circolazione delle Persone dello Spazio Europeo. Nel quadro delle relazioni bilaterali del Portogallo con i vari paesi europei e con le organizzazioni multilaterali sotto la sua responsabilità, il Segretario di Stato agli Affari Europei tutela, rispettivamente, l'azione in queste materie della Direzione generale Relazioni Bilaterali e la Direzione generale Affari Multilaterali.
Ruolo effettivo	Il Segretario di Stato agli Affari europei coadiuva il Ministro, ma con un modesto grado di indipendenza nelle politiche CE e PESC. Non può sostituire il Ministro al Consiglio dei Ministri), mentre fa parte della delegazione in Consiglio Affari Generali, dove può sostituire il Ministro degli Esteri in caso di assenza di quest'ultimo.	Il Segretario di Stato agli Affari Europei ha totale autonomia rispetto al Ministro Affari Esteri nelle questioni CE. Fa parte della delegazione in Consiglio "Affari Generali", dove sostituisce il Ministro degli Esteri in caso di assenza di quest'ultimo, ed è titolare in Consiglio "Mercato Unico". Non si occupa, invece, di PESC. In termini giuridici il Segretario di Stato agli Affari Europei ha la stessa rilevanza degli altri Segretari di Stato, nella pratica la duttilità necessaria per gli affari comunitari rende impossibile richiedere ogni volta istruzioni al Min. e dunque il Segretario di Stato agli Affari Europei ha maggiore autonomia degli altri Segretari di Stato. (es. ruolo di Seixas Costa in "Agenda 2000").

⁶ Camera dei Deputati, 1996: *Governo Prodi. Ministri, Sottosegretari di Stato e segreterie particolari*, Roma, p. 27 e *Decreto di delega ai Sottosegretari di Stato per gli Affari Esteri*, Governo D'Alema, art. 1A

MINISTRO POLITICHE COMUNITARIE		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Denominazione	Ministro senza Portafoglio presso la Presidenza del Consiglio, reintrodotta nell'autunno 1998	Non esiste
Funzioni	Al Ministro per le Politiche Comunitarie sono attribuite competenze relative: all'attuazione delle politiche comunitarie; alla preparazione, accompagnamento ed esecuzione della "legge comunitaria" (v. <i>infra</i>), all'armonizzazione fra legislazione nazionale e comunitaria; all'adeguamento della P.A. Agli atti comunitari; alla decisione di ricorrere presso la Corte di Giustizia per la tutela di interessi nazionali; alla formazione di operatori pubblici e privati nelle materie comunitarie; al coordinamento con le P.A. competenti e con gli operatori privati e le parti sociali interessate nella fase di predisposizione della normativa comunitaria; alla convocazione della Sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni; all'informazione dei rappresentanti italiani presso il Parlamento Europeo, il Comitato Economico e Sociale ed il Consiglio delle Regioni; alla diffusione dell'informazione sulle attività dell'Unione; alla promozione dei cittadini italiani nelle istituzioni comunitarie; a rappresentare l'Italia in seno al consiglio dei Ministri dell'Unione Europea relative al Mercato Interno (<i>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri</i> , 10.11.1998).	Non esiste

TAVOLA ANNESSA N.3 – MINISTRI E AFFARI EUROPEI

IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Posizione gerarchica nel Governo	Formalmente non esiste ordine gerarchico (v. <i>supra</i>). Negli elenchi dei Governi figura tuttavia sempre al 2° posto, a meno che non vi sia un Vice Presidente del Consiglio.	Numero due del Governo Gutierrez, dal rimpasto dell'autunno 1997. Sostituisce il Primo Ministro in caso di assenza (art. 7 <i>Lei Orgânica do Governo</i> , DL n. 296-A/95, e modifiche ex DL n. 23/96, 43/96 e 267/98) NB il Ministro degli Esteri è sempre stato il numero 4 o 5 del governo - ad eccezione di Freitas de Amaral quando era allo stesso tempo Ministro degli Esteri e Vice Primo sotto Francisco Sá Carneiro Ministro (VI Governo Costituzionale)
Funzioni / competenze	Il Ministro degli Esteri è delegato ad esercitare. Esercita le funzioni di coordinamento e di promozione d'iniziativa normative relativamente agli italiani all'estero. A partire dalla prossima legislatura: 1. Al Ministero degli Affari Esteri sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero; di rappresentanza, di coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale; di analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale; di rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; di studio e di risoluzione delle questioni di diritto internazionale, nonché di contenzioso internazionale; di rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione Europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche esterne dell'Unione europea; di cooperazione allo sviluppo; di emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione Europea, della Comunità Europea, della CECA, dell'EURATOM. 2. Nell'esercizio delle sue attribuzioni, il ministero degli affari esteri assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale. 3. Restano attribuite alla presidenza del consiglio dei ministri le funzioni ad essa spettanti in ordine alla partecipazione dello Stato italiano all'Unione europea, nonché all'attuazione delle relative politiche ¹ .	Il Ministro degli Esteri é responsabile per la formulazione, coordinamento e esecuzione della politica estera portoghese. Le sue attribuzioni sono nelle seguenti aree: (a) politica internazionale; (b) promozione e difesa degli interessi portoghesi all'estero; (c) partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione europea; (d) protezione dei cittadini portoghesi all'estero; (e) conduzione dei negoziati internazionali dello Stato, senza pregiudizio per le competenze attribuite agli altri organi dello Stato; (f) Rappresentazione nazionale presso gli altri Stati e organizzazioni internazionali; (g) cooperazione per lo sviluppo. ²
Ruolo formale negli affari UE	La DG Affari Politici (DG Integrazione Europea dal 2000) svolge il compito principale in relazione agli affari CE (fatta eccezione per il mercato unico e la trasposizione delle direttive comunitarie, coordinate dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie presso la Presidenza del Consiglio). Le relazioni bilaterali sono egualmente gestite dal Ministro Affari Esteri (Europa UE e non), così come la PESC. Il Ministro Affari Esteri è titolare in Consiglio Affari Generali.	Il Ministro degli Esteri è responsabile per la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione europea ³ . Il Ministro Affari Esteri è titolare in Consiglio Affari Generali.

Art. 12, DL n. 300 del 30 luglio 1999 (*Decreto legislativo concernente riforma dell'organizzazione di governo ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, N.59*)
DL 49/94 del 24/2/94
DL 49/94 del 24/2/94

IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Ruolo sostanziale negli Affari europei	<p><i>PESC</i>: competenza propria del Ministro Affari Esteri (DG Affari Politici, Ufficio I "Politica Estera e di Sicurezza Comune").</p> <p><i>Affari CE</i>: ruolo predominante, anche qualora vi sia un Ministro Politiche Comunitarie; tuttavia, a partire dal Governo Prodi e poi D'Alema, è cresciuto il ruolo del Presidente del Consiglio in materia europea.</p>	<p><i>PESC</i>: competenza propria del Ministro Affari Esteri (all'interno della Direzione Generale di Politica Estera (<i>Direcção Geral de Política Externa</i>), la "Direzione di Servizio della Politica Estera e di Sicurezza Comune" (<i>Direcção de Serviço Política Externa e Segurança Comum</i>))</p> <p><i>Affari CE</i>: di definizione delle linee politiche generali, lasciandone però al Segretario di Stato agli Affari Europei la gestione,</p>
Specializz. europea diplomatici	Non formalmente, nei fatti	Non formalmente, nei fatti

IL SEGRETARIO DI STATO PER GLI AFFARI EUROPEI		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Ministro da cui dipende	Ministro degli Affari Esteri	Ministro degli Affari Esteri
Funzioni	<p>Al <i>Sottosegretario Esteri delegato agli Affari Europei</i> spetta il compito di coadiuvare il Ministro degli Esteri nei rapporti bilaterali con i paesi dell'Europa (occidentale, orientale, area balcanica), nella partecipazione all'Unione Europea, all'OSCE e al Consiglio d'Europa (rapporti sia "bilaterali" che "multilaterali")⁴.</p>	<p>Compete al <i>Segretario di Stato per gli Affari Europei</i>, nel quadro dell'orientamento politico generale stabilito dal Ministro Affari Esteri, il coordinamento dell'attività del Ministero nel quadro delle relazioni bilaterali con i paesi dell'Europa, le questioni relative all'UE, alla convenzione di Schengen, al Consiglio d'Europa e all'OECD.</p> <p>Per delega espressa del Ministro Affari Esteri, funzionano sotto la sua tutela, la <i>Direzione Generale Affari Comunitari (DGAC)</i>, la <i>Commissione Interministeriale per gli Affari Comunitari (CIAC)</i> e il Coordinatore nazionale per gli Affari di Libera Circolazione delle Persone dello Spazio Europeo.</p> <p>Nel quadro delle relazioni bilaterali del Portogallo con i vari paesi europei e con le organizzazioni multilaterali sotto la sua responsabilità, il Segretario di Stato agli Affari Europei tutela, rispettivamente, l'azione in queste materie della Direzione generale Relazioni Bilaterali e la Direzione generale Affari Multilaterali.</p>
Ruolo effettivo	<p>Il Segretario di Stato agli Affari europei coadiuva il Ministro, ma con un modesto grado di indipendenza nelle politiche CE e PESC.</p> <p>Non può sostituire il Ministro al Consiglio dei Ministri, mentre fa parte della delegazione in Consiglio Affari Generali, dove può sostituire il Ministro degli Esteri in caso di assenza di quest'ultimo.</p>	<p>Il Segretario di Stato agli Affari Europei ha totale autonomia rispetto al Ministro Affari Esteri nelle questioni CE. Fa parte della delegazione in Consiglio "Affari Generali", dove sostituisce il Ministro degli Esteri in caso di assenza di quest'ultimo, ed è titolare in Consiglio "Mercato Unico". Non si occupa, invece, di PESC. In termini giuridici il Segretario di Stato agli Affari Europei ha la stessa rilevanza degli altri Segretari di Stato, nella pratica la duttilità necessaria per gli affari comunitari rende impossibile richiedere ogni volta istruzioni al Min. e dunque il Segretario di Stato agli Affari Europei ha maggiore autonomia degli altri Segretari di Stato. (es. ruolo di Seixas Costa in "Agenda 2000").</p>

⁴ Camera dei Deputati, 1996: *Governo Prodi. Ministri, Sottosegretari di Stato e segreterie particolari*, Roma, p. 27 e *Decreto di delega ai Sottosegretari di Stato per gli Affari Esteri*, Governo D'Alema, art. 1A

MINISTRO POLITICHE COMUNITARIE		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Denominazione	Ministro senza Portafoglio presso la Presidenza del Consiglio, reintrodotta nell'autunno 1998	Non esiste
Funzioni	Al Ministro per le Politiche Comunitarie sono attribuite competenze relative: all'attuazione delle politiche comunitarie; alla preparazione, accompagnamento ed esecuzione della "legge comunitaria" (v. <i>infra</i>), all'armonizzazione fra legislazione nazionale e comunitaria; all'adeguamento della P.A. Agli atti comunitari; alla decisione di ricorrere presso la Corte di Giustizia per la tutela di interessi nazionali; alla formazione di operatori pubblici e privati nelle materie comunitarie; al coordinamento con le P.A. competenti e con gli operatori privati e le parti sociali interessate nella fase di predisposizione della normativa comunitaria; alla convocazione della Sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni; all'informazione dei rappresentanti italiani presso il Parlamento Europeo, il Comitato Economico e Sociale ed il Consiglio delle Regioni; alla diffusione dell'informazione sulle attività dell'Unione; alla promozione dei cittadini italiani nelle istituzioni comunitarie; a rappresentare l'Italia in seno al consiglio dei Ministri dell'Unione Europea relative al Mercato Interno (<i>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri</i> , 10.11.1998).	Non esiste

TAVOLA ANNESSA N.4 - PARLAMENTI NAZIONALI

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Basi costituz.	<i>Parte II. Ordinamento della Repubblica. Titolo I: Il Parlamento. Artt. 55 - 69 (le Camere) e artt. 70 - 82 (formazione delle leggi)</i>	<i>Titolo III, Assembleia da Republica, artt. 147° - 181° CRP</i>
Posiz. Istituz.	Istituzione che più caratterizza la forma di Stato. In Cost. è posto subito i "Principi Fondamentali".	Organo sovrano autonomo (principio dell'autonomia del Parlamento), permanente, unicamerale, collegiale.
Tipo Parlam.	Bicameralismo perfetto	Monocamerale
Numero Deputati	Camera: 630 Senato 315 più i Senatori "a vita" (nominati dal Presidente della Repubblica) ed i Senatori "di diritto" (ex Presidenti della Repubblica)	Varia tra un massimo di 180 ed un massimo di 230 (cifra attuale), a seconda della legge elettorale (art. 148° CRP), tutti eletti direttamente
Durata Legislat.	5 anni	4 anni
Legge elettorale	<i>Camera: 475 deputati sono eletti con il sistema maggioritario uninominale, i restanti 155 con il recupero proporzionale tra le liste concorrenti. E' prevista una soglia di sbarramento: solo le liste che hanno ottenuto almeno il 4% dei voti su scala nazionale possono accedere alla fase di redistribuzione dei 155 seggi in chiave proporzionale. Elettorato attivo: 18 anni, elettorato passivo 25 anni</i> <i>Senato: 232 Senatori sono eletti in collegi elettorali secondo il metodo maggioritario uninominale. I restanti 83 seggi vengono ripartiti proporzionalmente con il metodo D'Hondt Elettorato attivo: 25 anni, elettorato passivo 40 anni</i>	Suffragio universale diretto dall'età di 18 anni (che costituisce anche l'età minima per l'elettorato passivo). Sistema elettorale proporzionale su liste bloccate, in 20 circoli elettorali geografici, secondo il metodo D'Hondt.
Funzioni competenze	Le funzioni del Parlamento si distinguono in <i>legislativa, politiche (controllo e indirizzo), e di informazione.</i> La <i>funzione legislativa</i> è esercitata collettivamente dalla due Camere, in essa rientrano tutti gli atti formalmente e materialmente legislativi. Es. Potere di revisione costituzionale (art.138 Cost.) e esercizio funzione legislativa (art. 70 Cost.) Le <i>funzioni politiche (controllo e indirizzo)</i> sono le attività e gli atti tesi a formulare un giudizio politico: es. leggi di approvazione e di autorizzazioni; atti e attività ispettivi, diretti a conoscere e valutare l'attività del Governo o di altri organi; atti di indirizzo politico, diretti a condizionare e indirizzare politicamente l'attività di altri organi. Es. Potere di concedere e negare la fiducia al Governo nominato dal Capo dello Stato (art. 94 Cost.); potere di ispezione su qualsiasi materia di pubblico interesse (art. 82 Cost.), potere di bilancio (art. 81 Cost.) <i>Funzioni elettorali:</i> es. elezione del Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.), di 5 giudici della Corte Costituzionale, di 10 componenti del CSM e di 2 del CSM Militare.	Le funzioni del Parlamento si distinguono in <i>competenze politiche e legislative, di controllo, competenze relative ad altri organi.</i> La <i>funzioni politiche e legislative: la funzione legislativa</i> non è un monopolio dell'Assemblea, poiché il governo ha competenze legislative proprie che esercita attraverso i decreti-legge, anche se questo non scalfisce la supremazia legislativa della stessa Assemblea. Si può distinguere tra <i>riserva assoluta di competenza legislativa</i> (164° CRP) (lista) e <i>riserva relativa di competenza legislativa</i> , salvo autorizzazione al governo (165° CRP). Tra le altre competenze politiche e legislative si trovano, ad es.: proporre al Presidente della Repubblica referendum di rilevante interesse nazionale; pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie sulle quali si deve decidere negli organi UE che incidano nella sua sfera di competenza legislativa riservata. <i>Funzioni di controllo:</i> <i>politico</i> (162° Cost., oltre a 180° CRP: interpellanze da parte di gruppi parlamentari; 178° CRP: creazione commissioni di inchiesta; 194-195° CRP: mozioni di censura); <i>istituzionale</i> (messa in atto della Costituzione, controllo sugli atti del Governo, controllo finanziario sui conti dello Stato ecc.) <i>Competenze relative ad altri organi</i> (163° Cost.): ad es. autorizzare l'assenza del Presidente della repubblica dal territorio nazionale; valutare il programma del Governo, votare mozioni di fiducia e di censura, accompagnare e valutare, nei termini di legge, la partecipazione del Portogallo nel processo di costruzione dell'Unione Europea.
Funzioni competenze in materia europea	La <i>Costituzione</i> nulla dice riguardo alla competenze in materia europea del Parlamento. Fino al 1998 era previsto solo un ruolo di valutazione generale delle relazioni dei semestrali del Governo e nella trasposizione del diritto comunitario.	La <i>Costituzione</i> prevede la competenza del Parlamento tanto nella fase ascendente del diritto comunitario, che nella valutazione generale della partecipazione del Portogallo del processo di costruzione europea.
Organizz. interna	Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento (art. 64 Cost.)	L'Assemblea è competente per elaborare e approvare il proprio regolamento (<i>Regimento</i>) (175° CRP)
Procedure di	<i>Camera:</i> la maggioranza viene calcolata sui votanti (i.e. le astensioni non alzano il quorum)	Maggioranza dei deputati presenti (è obbligatorio essere presenti. L'astensione non conta ai fini del

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
voto	<i>Senato</i> : la maggioranza viene calcolata sui presenti (i.e. le astensioni alzano il quorum)	raggiungimento della maggioranza (168° CRP & art. 100-107 Reg. Assembleia). La votazione comprende una votazione "generale", seguita da una articolo per articolo (<i>na especialidade</i>) e quindi da una nuova votazione generale. Salvo le materie ex; al da a) a f), h), n) e o) art. 164° e al. q) del n. 1 art. 165°, e qualora l'Assemblea decida in tal senso, il voto <i>na especialidade</i> può essere votato dalle Commissioni. (168° CRP)

<i>Relazione Esecutivo /Legislativo</i>		
ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Caratteristiche generali	Predominanza del legislativo sull'esecutivo. Parzialmente aggirato con un costante ricorso alla reiterazione dei D.L. ed all'uso della fiducia.	Netta predominanza dell'Esecutivo sul Legislativo in caso di maggioranza assoluta del partito al governo. In caso di governi di minoranza, il ruolo del Parlamento accresce notevolmente, pur restando la predominanza dell'Esecutivo.
Voto di Fiducia	Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, mediante mozione motivata e votata per appello nominale, entro dieci giorni dalla sua formazione (art. 94 Cost.)	Non esiste voto di fiducia in quanto tale. Il programma di governo è sottoposto all'esame dell'Assemblea, attraverso una dichiarazione del PM, al massimo entro 10 giorni dalla sua nomina. Il dibattito non può durare più di tre giorni ed alla sua chiusura qualunque gruppo parlamentare può proporre di respingere il programma o il Governo può chiedere un voto di fiducia. Per rigettare il programma di governo è necessaria la maggioranza assoluta dei deputati in effettività di funzione. (art. 192 CRP). Il Governo può chiedere alla Assembleia un voto di fiducia relativamente ad una dichiarazione politica generale o circa qualunque materia di rilevante interesse nazionale (art. 193 CRP).
Mozione di Sfiducia	La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione. (art. 94 Cost., u.c.) Il voto negativo di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni (art. 94 Cost.) Il Regolamento della Camera (art. 115) prevede la mozione di sfiducia individuale, con la quale si chiedono le dimissioni di un singolo Ministro.	L'Assemblea può votare mozioni di sfiducia al Governo, sopra all'esecuzione del suo programma o materie di rilevante interesse nazionale, ad iniziativa di un quarto dei deputati in effettività di funzione. La mozione di censura può essere discussa solo 48 ore dopo la sua presentazione, in un dibattito non superiore ai tre giorni. In caso la mozione non venga approvata, i suoi firmatari non possono presentarne un'altra nel corso della stessa sessione legislativa (art. 194 CRP).

Il Parlamento - Commissioni

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Caratteristiche Commissioni	Organi <i>necessari</i> nella struttura delle Camere, pertanto di natura permanente e con composizione proporzionale. L'appartenenza ad almeno una commissione è condizione necessaria allo status del parlamentare (solo i membri del governo ne sono esentati).	Organi ausiliari ma <i>importanti</i> dell'Assemblea. Si deve distinguere tra le <i>Commissioni Permanenti facoltative</i> e la <i>Commissione Permanente</i> , di costituzione obbligatoria. Sono composte in modo proporzionale alla rappresentatività dei partiti. (178° CRP)
Tipi commissioni	Si può distinguere tra <i>commissioni permanenti</i> e <i>commissioni speciali (o straordinarie)</i> . Le <i>Commissioni permanenti</i> sono tali se costituite permanentemente da ciascun camera, il cui regolamento ne determina la competenza per materia. Le Commissioni permanenti possono istituire al loro interno <i>Comitati permanenti ad hoc</i> (alla Camera), e <i>Comitati e Sottocomitati</i> (al Senato) e <i>gruppi di lavoro</i> ¹ . Le <i>commissioni speciali (o straordinarie)</i> sono costituite occasionalmente dalla Camere per risolvere particolari questioni (es. commissioni di inchiesta). Possono essere anche miste (formate da senatori e deputati, nel qual caso vengono denominate <i>commissioni bicamerali (o parlamentari)</i> ²	Si deve distinguere tra le <i>Commissioni Permanenti facoltative</i> e la <i>Commissione Permanente</i> , di costituzione obbligatoria. Inoltre possono essere istituite <i>commissioni speciali</i> , per iniziativa di un minimo di 10 deputati (art 39 e 40, Reg. Assemblea) e <i>commissioni di inchiesta</i> , a richiesta di 1/5 dei deputati e fino al limite di una per deputato e per sessione legislativa. Le <i>Commissioni Permanenti facoltative</i> sono previste dal <i>Regimento</i> (artt. 30-40 Reg. Assemblea e 178° CRP); possono essere divise in <i>sottocommissioni</i> (art. 35, Reg. Assemblea) e La <i>Commissione Permanente</i> , composta dal Presidente dell'Assemblea, dai VicePresidenti e da Deputati indicati da tutti i partiti funziona nei periodi in cui l'Assemblea non è in funzionamento effettivo. (179° CRP e 41-43, Reg. Assemblea)
Numero Commissioni (permanenti)	Camera: 14 Senato: 13 (più <i>Giunta per gli Affari Comunitari</i>)	14 (<i>Commissioni Permanenti facoltative</i>)
Elenco Commissioni	<i>Alla Camera:</i> I - Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio ed Interni; II - Giustizia III - Affari esteri IV - Difesa V - Bilancio, Tesoro e Programmazione VI - Finanze VII - Cultura, Scienza e Istruzione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici IX - Trasporti X - Attività produttive XI - Lavoro pubblico e privato XII - Affari Sociali XIII - Agricoltura XIV - Politiche dell'Unione Europea <i>Al Senato:</i> 1 - Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e P.A.; 2 - Giustizia 3 - Affari esteri, Emigrazione 4 - Difesa 5 - Programmazione economica, Bilancio 6 - Finanze e Tesoro 7 - Istruzione Pubblica, beni culturali, ricerca Scientifica, Spettacolo, Sport 8 - Lavori pubblici; comunicazioni 9 - Agricoltura e produzione agroalimentare 10 - Industria, Commercio, Turismo 11 - Lavoro, Previdenza Sociale 12 - Igiene e Sanità 13 - Territorio, ambiente, beni ambientali 14 - Giunta per gli Affari Comunitari	1 - Affari Costituzionali, Diritti, Libertà e Garanzie 2 - Affari esteri, Comunità Portoghese, Cooperazione 3 - Difesa Nazionale 4 - Amministrazione del territorio, Potere Locale e Ambiente 5 - Economia, Finanze e Pianificazione 6 - Affari Sociali 7 - Educazione, Scienza, Cultura Salute 8 - Salute e Tossicodipendenza 9 - Lavoro, Solidarietà e Sicurezza Sociale 10 - Affari Europei 11 - Agricoltura, Sviluppo Rurale e Pesca 12 - Gioventù e Sport 13 - Parità e Eguaglianza di Opportunità e Famiglia 14 - Etica
Poteri	In relazione al processo legislativo, Commissioni possono	Ex. art. 37 Reg. Assemblea, spetta alle Commissioni

¹ Es. comitati pareri, comitati ristretti, comitati dei nove (Camera), sottocommissioni dei setti (Senato)

² Possono essere previste: (a) dalla Costituzione (es. art. 126, c. 4: Commissione per le questioni regionali); (b) da leggi costituzionali (es. L. cost. n. 1/1989: Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa; L. cost. 1/1993 e 1/1997 per l'istituzione delle due Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali); (c) dalla legge ordinaria (es. Commissione per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, molte commissioni d'inchiesta parlamentari); (d) con atti non legislativi, cioè con mozioni approvate nei due rami del Parlamento (es. alcune commissioni d'inchiesta e nel 1983 la Commissione per le riforme istituzionali)

Il Parlamento - Commissioni

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Commissioni	<p>riunirsi in:</p> <p><i>Sede referente:</i> è la procedura "normale": esame istruttorio dei disegni di legge o di affari in Commissione, che deve poi riferire all'Assemblea per l'esame e approvazione (articolo per articolo e finale);</p> <p><i>Sede legislativa o deliberante:</i> esame e deliberazione di disegni di legge: sia l'esame istruttorio che l'approvazione (articolo per articolo e finale) avvengono in Commissione;</p> <p><i>Sede redigente</i> esame e deliberazione dei singoli articoli in Commissione, riservando all'Assemblea la sola approvazione finale (con le dichiarazioni di voto).</p> <p>Sono possibili passaggi dall'una all'altra.</p> <p>Alcune Commissioni "orizzontali" (alla Camera: Commissione Affari Costituzionali, Commissione Bilancio, Commissione Lavoro e, dal luglio 1999³, la Commissione Affari Europei alla Camera) possono poi riunirsi in sede consultiva per attuare un esame di carattere obbligatorio e vincolante, senza il quale è preclusa la possibilità per un atto di passare in sede legislativa o redigente, su disegni di legge o affari assegnati ad altre commissioni. (artt. 22,3 Reg. Cam.; art. 28 Reg. Sen.)</p>	<p>specializzate:</p> <p>esaminare i progetti e le proposte di legge e - se l'Assemblea lo richiede, effettuare la votazione articolo per articolo i testi già approvati globalmente dall'Assemblea e che ad essa ritorneranno per la votazione globale finale (art. 168° CRP)⁴;</p> <p>esaminare le petizioni al Parlamento;</p> <p>verificare che il Governo e l'amministrazione rispettino le leggi e le risoluzioni dell'Assemblea;</p> <p>proporre dibattiti per la plenaria; elaborare il proprio regolamento;</p> <p>seguire e valutare la partecipazione del Portogallo al processo di costruzione dell'unione europea ed elaborare rapporti sull'informazione fornita dal Governo in materia.</p>

³ Modifica art. 126, 126-bis, 126-ter, 127-ter del Regolamento della Camera dei Deputati, Seduta dell'Assemblea del 27 luglio 1999

⁴ Salvo le materie ex; al da a) a f), h), n) e o) art. 164° e al. q) del n. 1 art. 165°, e qualora l'Assemblea decida in tal senso (168° CRP);

Il Parlamento - Partiti e Gruppi politici

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Status costituzionale partiti politici	L'associazione in partiti è la forma attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità (art. 49 Cost.).	I partiti politici concorrono a organizzare ed esprimere la volontà popolare (art. 10 CRP) partecipando negli organi eletti a suffragio universale e diretto (art. 114 CRP). Nessuno può essere simultaneamente iscritto a più di un partito. I partiti politici non possono usare denominazioni che contengano espressioni direttamente relazionate con qualunque religione o chiesa, né possono essere formati partiti che abbiano - nel nome o nel programma - indole o ambito regionale (art. 51 CRP)
Status giuridico partiti politici	Non esiste una normativa specifica riguardante i partiti politici, pertanto la disciplina generale cui si fa riferimento è quella dettata dalle norme del Codice Civile relative alle associazioni non riconosciute.	L'attività dei partiti è regolata dal Decreto Lei 595/74 del 7 novembre (<i>Lei dos Partidos Politicos</i>). Ai partiti (definiti "organizzazioni di cittadini di carattere permanente costituiti con l'obiettivo fondamentale di partecipare democraticamente nella vita politica del paese e di concorrere alla formazione ed espressione della volontà politica del popolo, art. 1) è riconosciuta personalità (art. 1) e capacità giuridica (art. 5)
Status gruppi politici	L'ordinamento del Parlamento si basa sui Gruppi Politici, che decidono in merito alla vita interna del Parlamento. Sono necessari 20 Deputati alla Camera e 10 al Senato per costituire un Gruppo; tutti i Deputati ed i Senatori <i>debbono</i> appartenere ad un gruppo politico, chi non appartiene a nessun gruppo va nel Gruppo Misto. (art. 14 Reg. Senato e art. 14 Reg. Camera).	I gruppi parlamentari, per quanto non siano organi del Parlamento (non sono espressione dell'Assemblea ma dei partiti in essa rappresentati), costituiscono associazioni dotate di poteri parlamentari autonomi e di una relativa capacità giuridica. Ciascun gruppo si organizza liberamente. (180° CRP e artt. 7-12 Reg. Assemblea) I Deputati, una volta eletti da ciascun partito o coalizione <i>possono</i> costituirsi in gruppo parlamentare. I deputati che siano gli unici rappresentanti di un partito intervengono in quanto tali. I deputati che non integrano nessun gruppo o non siano gli unici deputati di un partito esercitano il proprio mandato come indipendenti. (artt. 7-9 Reg. Assemblea)
Gruppi politici rappresentati in Parlamento	In costante mutamento. I differenti limiti di età per esercitare l'elettorato attivo (18 per la Camera, 25 per il Senato) hanno dato luogo ad un fenomeno di disomogeneità politica tra le due Camere.	Vi sono quattro partiti principali, di cui solo due potenzialmente in grado di vincere le elezioni ed andare al governo (PS e PSD). Con le elezioni 1999 è entrato un nuovo partito (<i>Bloque de Esquerda</i> , BE) Nella corrente legislatura: PS, PSD, CDU, CDS/PP, BE.
Regole deontologiche che per i deputati (assenze, cambio di partito ecc.)	Piena autonomia del Deputato, sia rispetto al Collegio che lo ha eletto, che rispetto al Partito che lo ha candidato (divieto del mandato imperativo, art. 67 Cost. e Sent. n. 203 del 1975 C.Cost.). Nei primi 3 anni della corrente legislatura, 121 deputati hanno attuati 313 cambi di partito ⁵ .	Severe regole deontologiche, sancite dalla CRP, dal <i>Regimento</i> (artt. 1-6 Reg. Assemblea) e dallo Statuto dei Deputati. Il deputato "esercita liberamente il suo mandato" ex art. 155° CRP. <i>Incompatibilità</i> : i deputati non possono mantenere tale status mentre esercitano funzioni di governo (154° CRP). <i>Doveri del Deputato</i> (159° CRP e artt. 5-6 Reg. Assemblea): partecipare alle riunioni della Plenaria e delle Commissioni cui appartengono; partecipare alle votazioni; svolgere altri compiti cui siano incaricati. <i>Perdita dello Status di Deputato</i> (160° CRP): casi di incompatibilità o incapacità previsti dalla legge; si ecceda il numero di assenze non giustificate previste nel Regolamento Assemblea (art. 4, Reg. Assemblea, i Deputati perdono anche una parte del salario ad ogni assenza art. 23 Reg. Assemblea); si iscrivano in partito diverso da quello con il quale sono stati eletti; siano condannati per crimini nell'esercizio delle proprie funzioni. <i>Sospensione del mandato</i> : i deputati possono domandare la sospensione (per almeno 45 giorni), una o più volte sino ad un massimo di 18 mesi, per motivi gravi (malattia grave, ragione professionale imperativa; esercizio di funzioni particolari al seno del proprio partito; ragioni importanti relative alla votazione ed agli interessi del deputato). Viene sostituito dal primo dei non eletti. (artt. 5-6, St.Dep)

L'Europa nei programmi dei partiti

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
Europa cleavage politico?	Vi è una sostanziale omogeneità di vedute a favore dell'integrazione europea, con la parziale eccezione di Rifondazione Comunista e Lega.	I principali partiti (PS e PSD) sono entrambe pro-europei. Il <i>Partido Popular</i> (PP) è passato da essere federalista ad essere anti-europeo (tanto da essere escluso dal PPE) e contro il TUE [BC]. La sinistra (CDU) è tradizionalmente contro l'integrazione europea.
Menzione Europa	1996 <i>Polo delle Libertà: Unione Europea</i> ⁶ : Forte volontà di partecipare nell'UEM fin dal suo	PSD 1987 (<i>Portugal não pode parar</i>) ¹ : "L'integrazione europea: costruire l'Europa sviluppando il nostro paese": il PDS dichiara una posizione "inequivocabilmente

⁵ Il Giornale, 23.8.1999, p. 6

⁶N. 92 in 100 impegni per cambiare l'Italia, riprodotto in Adinolfi, M., 1996: *Guida ragionata ai programmi elettorali del Polo e dell'Ulivo*, Banzi Editrice, Roma

L'Europa nei programmi dei partiti

ISSUE	ITALIA	PORTOGALLO
nei progr. Dei partiti?	<p>inizio. Si sottolinea l'improponibilità di una UEM senza l'Italia. Necessaria un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà. In favore ad un potenziamento del ruolo del Parlamento Europeo e della Commissione. Necessario dar vita ad un programma nazionale di formazione europea.</p> <p><i>Ulivo: Una Europa più unita: la revisione del Trattato di Maastricht e Una Europa più grande: l'integrazione dei nuovi Stati</i>⁷: occorre riprendere lo slancio ideale dei tempi della fondazione. L'UEM deve accompagnarsi all'integrazione politica. Nella CIG, l'Italia dovrà chiedere: il rafforzamento della PESC, l'accelerazione del processo di avvicinamento all'UEO, riforma delle istituzioni, estensione del VMQ, poteri di codecisione al Parlamento Europeo, estensione dei poteri della Corte Europea di Giustizia alla sicurezza interna dei cittadini, abolizione del diritto di veto per la revisione dei trattati, semplificazione delle procedure decisionali, rafforzamento dei poteri COREG. L'Italia dovrà sostenere l'allargamento al Centro-Est ed al Sud dell'Europa senza però che questo diluisca l'integrazione. Tra un'Europa à la carte ed una soluzione unica, con diversi gradi di integrazione e possibili <i>opt-out</i> temporanei è preferibile quest'ultima soluzione.</p>	<p>favorevole" all'integrazione del Portogallo nella CEE, tenendo tuttavia sempre come obiettivo la difesa degli interessi portoghesi. Accento sulla coesione economica e sociale.</p> <p>1991 (<i>Portugal No Bom Caminho</i>)⁸: <i>Uma Integração que dê relevo à nossa soberania</i>: Il successo del Portogallo passa attraverso la proiezione e l'influenza della CE nel mondo, per la forma in cui si consegue incorporare nelle politiche comunitarie le priorità portoghesi e per la capacità di adattamento dello stesso Portogallo alle sfide comunitarie e internazionali.</p> <p><i>A Presidência Portuguesa da CEE</i>: la Presidenza è un momento privilegiato per l'affermazione del Portogallo e un'opportunità per arricchire la politica esterna comunitaria. "Solo la stabilità di un Governo di maggioranza può garantire il pieno esito nella conduzione dei delicati negoziati della Presidenza.</p> <p>1995: <i>Participar plenamente na construção europeia</i>⁹: il PSD chiede un'Europa "comunitaria e solidale", non federale o confederale. Assolutamente contrario a qualunque "nucleo duro" riservato ai paesi più ricchi o popolosi. Necessaria una riforma istituzionale che aumenti la democrazia interna e la trasparenza e che riunisca in un unico sistema istituzionale i tre Pilastrini e che consolidi la PESC. Necessario rispettare i criteri di convergenza per far parte della terza fase UEM. Importanza della coesione economica e sociale.</p> <p>PS</p> <p>1985: <i>Unir os Portugueses. Servir Portugal</i>¹¹: Legandosi all'Europa, il Portogallo non abdica alla propria indipendenza. Partecipando alla CEE il Portogallo condividerà con la Spagna un futuro europeo</p> <p>1987: <i>Para um Portugal moderno e solidário</i>¹²</p> <p>1991: <i>Dez Propostas para colocar Portugal no centro da União Europeia e na Europa do Futuro</i>¹³: il PS chiede il parallelismo tra UEM e Unione Politica; duplicare e riorientare i fondi strutturali; articolare e consolidare la PESC, definire e applicare una strategia flessibile di presenza e negoziazione nelle istituzioni comunitarie e "dignificare il Portogallo" esercitando una Presidenza di elevatura nazionale ed europea.</p> <p>1995: <i>Programa eleitoral de Governo do PS e da Nova maioria</i>¹⁴: Obiettivo principale: l'entrata nell'UEM fin dall'inizio della terza fase, il che implica sacrifici e cambiamenti.</p> <p>Partecipazione attiva nella costruzione europea, attraverso una valorizzazione degli interessi portoghesi che permetta di massimizzare la capacità di intervento (principio della "pareceria exigente").</p> <p>Dibattito il più aperto e partecipato possibile sulla prossima CIG. Il PS desidera anche sottoporre a referendum i risultati della CIG. Appoggio all'allargamento ai paesi dell'Europa Centrale ed orientale.</p>

⁷ Nn. 24 e 25 di *Le 88 tesi per la piattaforma programmatica dell'Ulivo*, riprodotto in Adinolfi, M., 1996: *Guida ragionata ai programmi elettorali del Polo e dell'Ulivo*, Banzi Editrice, Roma

⁸ *Portugal não pode parar. Manifesto eleitoral do PSD*, 1987

⁹ *Portugal No Bom Caminho; Programa eleitoral do PSD*, 1991

¹⁰ *Programa eleitoral do PSD*, 1995 (senza titolo specifico)

¹¹ *Unir os Portugueses. Servir Portugal*, Manifesto Politico del PS, 1985

¹² *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista*. Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999, CD-Rom a tiratura limitata

¹³ *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista*. Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999, CD-Rom a tiratura limitata

¹⁴ *Partido Socialista. 25 anos em documentos e imagens. Fontes para a historia do Partido Socialista*. Fundação Mário Soares, Lisboa, 1999, CD-Rom a tiratura limitata

TAVOLA ANNESSE N.5 -- FASE ASCENDENTE DEL POLICY-MAKING DELL'UE E ANALISI DI COMPATIBILITÀ DEL DIRITTO NAZIONALE CON IL DIRITTO COMUNITARIO

ISSUE	XIV COMMISSIONE	GIUNTA	CAE
<p>Analisi fase ascendente</p>	<p>La XIV Commissione (così come le altre commissioni permanenti) può disporre un dibattito con il Ministro competente, in relazione a proposte della Commissione, o di determinate materie all'OdG del Consiglio (UE) od in ordine agli accordi sulle CE o alle attività di queste e dei loro organi, (art. 126-bis, Reg. Cam.)</p> <p>Il "Servizio Rapporti Internazionali" ha avviato un'attività di monitoraggio delle proposte e dei documenti in corso di esame presso le istituzioni dell'UE e la conseguente predisposizione di dossier che ne diano conto, con periodicità semestrale. Tali dossier, predisposti per ciascuna Commissione permanente presentano, secondo le rispettive aree di interesse (individuare in base a criteri più ampi di quelli relativi alle materie di competenza):</p> <p>(a) le proposte di atti normativi comunitari, nonché di misure da adottare nell'ambito della cooperazione intergovernativa in materia di politica estera e di sicurezza e di affari interni, in corso di esame presso il Consiglio ed il Parlamento Europeo alla data indicata nel dossier;</p> <p>(b) le comunicazioni o altri documenti di indirizzo come i libri bianchi e verdi presentati dalla Commissione europea e all'esame del Consiglio e del Parlamento Europeo.</p> <p>Ciascun dossier si apre con una scheda introduttiva che segnala le questioni prioritarie, con l'indicazione dei relativi atti, del tipo di procedura, dello stato dell'iter e, ove possibile, della data prevista per il loro esame. I temi sono selezionati in base al programma della Presidenza di turno ed al programma di lavoro della Commissione Europea.</p> <p>Il Servizio Rapporti Internazionali e con l'UE si avvale anche di un proprio ufficio presso il Parlamento Europeo.</p>	<p>E' competente in sede primaria sulle proposte di atti comunitari che siano pubblicati in GUCE o comunicati dal Governo al Senato. (art. 144, 1-4, Reg. Sen.)</p> <p>Altrimenti la Giunta può fare ricorso allo strumento offerto dall'art. 50.2 del Regolamento (Relazioni e proposte di iniziative delle Commissioni - Risoluzioni) ("1. Le Commissioni hanno facoltà di presentare all'Assemblea, di propria iniziativa, relazioni e proposte sulle materie di loro competenza.</p> <p>2. A conclusione dell'esame di affari ad esse assegnate sui quali non siano tenute a riferire al Senato, le Commissioni possono votare risoluzioni intese ad esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento in discussione. Un rappresentante del Governo deve essere invitato ad assistere alla seduta.</p> <p>3. Le risoluzioni, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato affinché le sottoponga all'Assemblea".)</p>	<p>Tre leggi hanno regolato il ruolo dell'Assemblea e della CAE nella fase ascendente del diritto CE: 28/87, 11/88, 20/94. Ex L. 20/94, il Governo informa il Parlamento su tutte le proposte presentate nel Consiglio dei Ministri dell'UE, al fine di porlo in condizione di valutare i processi legislativi, gli orientamenti politici e le azioni dell'Unione.</p> <p>L'ultima revisione costituzionale (LC 1/97) prevede la possibilità di intervenire nella fase ascendente del processo decisionale: è stato infatti stabilito che il Parlamento debba pronunciarsi, nei termini di legge, sulle materie sulle quali si deve decidere negli organi UE che incidano nella sua sfera di competenza legislativa riservata. (161° CRP, al. n) (art. rivisto con la RC/82, RC/89 e RC/97).</p>
<p>Progetti di atti normativi CE analizzati</p>	<p>XI Legislatura: 11 (di cui 3 anche dalla Commissione speciale per gli Affari Comunitari)</p> <p>XII Legislatura: 9</p> <p>XIII Legislatura: 11+1 (di cui 8 anche dalla XIV Commissione)¹</p> <p>Nel Corso della XIII legislatura sono inoltre state fatte 3 indagini conoscitive², oltre ad esseri tenute numerose audizioni presso le commissioni permanenti su argomenti di interesse comunitario.³</p>		<p>L'analisi atti in corso di negoziato è avvenuta una sola volta, in occasione della direttiva <i>auto-oil</i> (1998).</p> <p>La CAE non effettua un'analisi sistematica degli atti comunitari, scegliendo invece - all'inizio di ciascuna sessione legislativa - i temi dell'agenda europea che intende analizzare, prendendo come base per tale scelta il documento sulle "Priorità della Presidenza", il "Programma di Lavoro" della Commissione ed il programma di lavoro interistituzionale.</p>

¹ Dati elaborati dalla Camera dei Deputati, aggiornati al 31.10.1999. Paper informale.

² III Commissione Esteri: revisione del Trattato di Maastricht; V Commissione Bilancio: utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse; XIV Commissione: qualità e modelli di recepimento delle direttive comunitarie. (Dati elaborati dalla Camera dei Deputati, aggiornati al 31.10.1999. Paper informale.)

³ Con rappresentanti del Governo, Membri del Parlamento Europeo, Governatore della Banca d'Italia, Presidente della Cabina di Regia nazionale (Dati elaborati dalla Camera dei Deputati, aggiornati al 31.10.1999. Paper informale)



LISTA INTERVISTE

- João ABEL de FREITAS, Direttore Gabinetto Studi e Prospettive, Ministero Economia, Lisboa
- Giuseppe AMBROSIO, Div. I Ufficio Relazioni Internazionali, Ministero Finanze, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
- Giovanna AMIDEI, Ufficio atti comunitari, Ministero Ambiente, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
- Giulio ANDREOTTI, ex Presidente del Consiglio, Senatore a vita
- Dott. Cesare ANNIBALDI, Responsabile Relazioni Internazionali Gruppo FIAT, Torino 27.7.1992
- Cecilia ANTOLIN, Consigliere del Primo Ministro Ing. Antonio Gutierrez per le questioni europee, Lisboa
- Klaus Peter APPEL, Direttore Ufficio Hessen, Bruxelles, 16.7.1992
- Francesco AVILES, membro della delegazione che ha negoziato l'adesione del Portogallo alle CE (PAC), 26.5.98
- Luigi BADIALI, Assessore alle Politiche Comunitarie, Regione Toscana
- Lorenza BADIELLO, Ufficio Emilia Romagna, Bruxelles
- Mario BADI, Responsabile Ufficio Toscana, Bruxelles
- Renato BALDUZZI, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Sanità (intervista telefonica, inverno 1999)
- Isabel BARATA, Rappresentante Ministero delle Finanze nella CIAC, Lisbona
- Livia BARBERIO CORSETTI, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Pubblica Istruzione, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
- Antonio BARRETTO, ex Ministro dell'Agricoltura, Lisbona
- Lorenzo BINI SMAGHI, Direttore Uff. Relazioni Internazionali, Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
- Guido BOLAFFI, Capo di Gabinetto, Ministero Solidarietà, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Bruno BOISSIERE, Deputato al Parlamento Europeo, VicePresidente Gruppo Verdi, Bruxelles

Peter BROWN, Consigliere Gruppo Socialista al Parlamento Europeo, Bruxelles

Rocco BUTTIGLIONE, Ministro Politiche Comunitarie, Roma

Josè Armida CABRITA, Direttore Gabinetto Planeamento e Política Agroalimentare, Ministero Agricoltura, Membro CIAC, Lisboa, 28.7.98

CALVANESI, Direttrice Uff. II Affari Europei e Internazionali, Ministero Grazia e Giustizia, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Rocco CANGELOSI, Direttore Generale DGIE, Ministero Affari Esteri, Roma

Carlos CASPAR, Consigliere del Presidente della Repubblica Jorge Sampaio, Lisboa

Annibal CAVACO SILVA, ex Primo Ministro, Lisbona (Berlino, 14.1.2001)

Pietro CELLI, Capo Segreteria Segretari di Stato On. Cabras e On. Fabris al Commercio Estero, MINCOMES, Roma

Andrea CESARINI, Assistente Parlamentare, Parlamento Europeo, Bruxelles

Elisabetta CESQUI, Vice Capo Gabinetto, Ministero Grazia e Giustizia, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Maria Xesus CHAVES, Direttrice Centro J. Delors, Lisboa, 26.6.98

Vannino CHITI, Presidente Regione Toscana, Firenze, 21.1.97

Quinto CIARDELLI, DG XIV, Commissione Europea, Bruxelles, 23.11.1996

Ferdinando CIOCCA, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Poste e Telecomunicazioni, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Richard CORBETT, già funzionario al Parlamento Europeo, Deputato al Parlamento Europeo, Bruxelles

Marco CORSINI, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Lavori Pubblici, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Michele COSENTINO, Ambasciatore di Italia a Lisbona

M. COURTEAN, Direttore, Ufficio *Region Alsace*, Bruxelles, 9.7.1992

Saveria CRISTIANO, Segretario Particolare Ministro Politiche Comunitarie Prof. Rocco Buttiglione, Roma

Alberto CUTILLO, Cons. Dipl., Gabinetto Ministero Beni Culturali, Resp. Affari internazionali, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Luigi D'AGATA, Responsabile Eurosportelli e Coordinamento Affari Istituzionali, Confindustria, Roma, 22.6.1992

Claudio D'AROMA, funzionario, IRI-Europa, Bruxelles, 15.7.1992

Jão DA CAMARA, Direttore DS Europa MNE e poi Capo di Gabinetto del Segretario di Stato agli Affari Europei F. M. Seixas da Costa

Antonio DA COSTAS NEVES RIBEIRO, Direttore *Gabinete de Direito Europeu*, Ministério da Justiça, Lisboa, 24.6.1998, membro anziano CIAC

Mario DAVID, Responsabile Affari Europei, PDS

Brigitte DAVIUSARD, responsabile informazioni e relazioni pubbliche, UNICE, Bruxelles, 30.6.1993

Maria Rita DE FREITAS FERRAIS, Directora Regional das Comunidades Europeias e da Cooperação Externa, Região Autónoma da Madeira

Andrea DE GUTTRY, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Politiche Comunitarie, Roma

Michele DEL GIUDICE, DG Relazioni Internazionali e Dogane, Ministero Finanze, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Raffaele DE LUTIO, Responsabile Stampa, REPER Italiana, Bruxelles

Felipe De MORAIS CABRAL, Consigliere diplomatico del Presidente della Repubblica Jorge Sampaio, 23.7.1998

Antonino DI SALVO, Direttore Generale, DG Politiche Comunitarie e Internazionali, Ministero Agricoltura, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Nerina DIRINDIN, Servizio Rapporti Internazionali e Politiche Comunitarie, Ministero Sanità, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

José Emanuel DURÃO BARROSO, ex Ministro degli Esteri, Leader PSD, Lisboa

Assia FABI, Segretario Particolare, Ministro Sanità On.R. Bindi, Roma

Renato FINOCCHI GHERSI, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Solidarietà, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Silvana FORNI, Ispettore Generale Capo, Ispettorato Generale per l'amministrazione del Fondo di Rotazione, Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Ana FRAGA, Consigliere, Commissione Affari Europei, Assembleia da Republica, Lisboa

Fernando GENTILINI, Consigliere, REPER Italiana, Bruxelles

Luigi GIAMPAOLINO, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Industria, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Antonio GUTIERREZ, ex Primo Ministro Portoghese, Modena (settembre 2002)

Pier Giorgio FERRI, Capo Ufficio Legislativo del Ministero per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Bologna, 29.5.1992

FERRUGIA, Ufficio Legislativo Responsabile Politiche CE, Ministero Industria, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Vincenzo FORTUNATO, Direttore Ufficio Legislativo, Ministero Finanze, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Francois FONTAINE, ex-assistente Jean Monnet, Parigi

Pascal FONTAINE, Professore *Institut d'Etudes Politiques*, Amministratore Unico, Gruppo PPE, Parlamento Europeo

Monica FRASSONI, Eurodeputato

José de FREITAS FERRAZ, Consigliere Diplomatico del Primo Ministro Ing. Antonio Gutierrez, Lisboa

Mario FRONTONI, responsabile Unioncamere-Europa, Bruxelles, 30.6.1992

Maria João FURTADO, Responsabile Relazioni Internazionali PSD, ex Direttrice DS

Relazioni esterne DGAC, Lisboa

Marc GALLE, deputato al Parlamento Europeo, relatore progetto di regolamento per i gruppi di pressione presso il Parlamento Europeo, Bruxelles, 4.2.1992

Emanuele GAZZO, Direttore, *Agence Europe*, Bruxelles, 17.7.1993

Oliver GRAHAM, funzionario, EC Committee, AMCHAM, Bruxelles, 17.7.1992

Sandro FANELLA, Direttore, DG Politica commerciale, Divisione V, Ministero Commercio Estero, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Joel HASSE FERREIRA, Vice Presidente Grupo Socialista, Assembleia da Republica, Lisboa

Lee HEE-BEOM, Attachè Commerciale, Ambasciata Sud Coreana, Bruxelles, Nov. 1996

Thomas JANSEN, ex Segretario Generale, Partito Popolare Europeo e *Union Europeen des Democats Chretiens*, Bruxelles

Barbara JEFFREY, Consulente, *European Researches Associates*, 9.7.1992

Motele KALK, Segretario Generale, CLEPA, Bruxelles, 29.6.1992

Josè LAMEGO, ex Segretario di Stato agli Esteri portoghese ed ex Responsabile Affari Internazionali PS portoghese

Jacqueline LASTENOUSE, Capo-Divisione C6, DGX, Bruxelles, 15.7.1992

Enrico LETTA, Ministro Politiche Comunitarie, Roma

Ermani LOPES RODRIGUES, ex Ministro delle Finanze, Firmatario del Trattato di adesione del Portogallo alle CE, Lisboa

Peter LUDLOW, Direttore, CEPS, Bruxelles, 13.7.1992

Domenico MARCHETTA, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Chiara MAROLLA, Direttore Uff. Affari Internazionali all'interno dell'Ufficio Legislativo, Ministero degli Interni, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Stephane MARTAYAN, Assistente Parlamentare, Parlamento Europeo

Antonio MARTHA, Capo Delegazione portoghese per i negoziati per l'adesione alle CE, attuale Vice-Governatore Banca del Portogallo, Lisboa, 3.6.1998

MARTINEZ, Direttore DG Scambi culturali e politiche comunitarie, Ministero Pubblica Istruzione, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Ana MARTINHO, ViceDirettrice, *Centro de Informação J. Delors*, 26.6.1998

Victor MARTINS, Segretario di Stato agli Affari Europei Governo Cavaço Silva, 1.6.1998

Enzo MATTINA, Deputato al Parlamento Europeo, Bruxelles, 1.7.1993

Josè Eduardo MARTINS, membro Comissão Assuntos Europeus, Assembleia da Republica, Lisboa

Josè Paulo MARTINS CASACA, Resp. Affari regionali, REPER portoghese, Bruxelles, 6.6.1997

Ana MENDOÇA, DGDS, Ministero Planeamento, Lisboa, 26.7.1999

Stefano MISTRETTA, Consigliere, Ministero per gli Affari Esteri, 25.6.1992

Gerardo MOMBELLI, Direttore, Ufficio Commissione Europea, Roma
Alexandra MOREIRA, Secretaria de Estado da Joventude, Lisboa
Caroline NAETT, Direttrice, BASP, 16.7.1992
Ferdinando NELLI FEROCI, Vice Direttore Generale DGIE, Ministero Affari Esteri, Roma
Ana Paola NEVES, Vice Direttrice DGDS, Ministero Planeamento, Lisboa, 26.7.1999
Emile NOEL, ex-Segretario Generale Commissione CE, poi Presidente dell'*European University Institute*, Fiesole
Lars Erik NOORGARD, Vice-Direttore, Ufficio EFTA, Bruxelles, 2.7.1992
NUCCIARELLI, Responsabile Segreteria tecnica per il coordinamento programmi comunitari, Ministero Solidarietà, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
Alessandro ORTIS, ex-Presidente e fondatore Euroelectric, ex-Vice-President ENEL, Roma
Marcello PACINI, Capo ufficio legislativo, Ministero Beni Culturali, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
Michele PANDOLFELLI Capo Ufficio Legislativo MURST, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
Paolo PENSA, Ministro, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, Roma 26.6.1992
Piermaria PLACENTINI, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Trasporti, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)
Antonio PICCHI, funzionario, Regione Emilia Romagna, responsabile programma "L'Europa degli spazi regionali", Bologna, 29.5.1992
Daniela POGGI, funzionario Regione Toscana, Ufficio Affari comunitari, Firenze
Ricardo PRACANA, Direttore, DS das Relações Bilaterais, DGAC, Lisboa
Romano PRODI, Presidente Commissione Europea, Bruxelles
Jacques-René RABIER, ex collaboratore Jean Monnet, Consulente Speciale, Commissione CE, Bruxelles
Florence RANDOM, Coordinatrice, TEAM '92, Bruxelles, 13.6.1992
Umberto RANIERI, Sottosegretario di Stato agli Affari esteri con Delega per gli Affari Europei, MAE, Roma
Josefina REIS CARVALHO, Direttore, DS Instituições Comunitarias, DGAC, Lisboa
Keith RICHARDSON, Segretario Generale, *European Round Table of Industrials* (ERT), Bruxelles, 14.7.1992
Martine REICHERT, Assistente al Direttore Generale Riccardo Peressich, DG III, Commissione CE, 14.7.1992
Angelika RIEDDLE, Segretario Generale, Euroelectric, Bruxelles, 3.7.1992
RIZZO, Direttore, Ufficio dell'Istituto per il Commercio Estero, Bruxelles, 8.7.1992
Salvatore ROSSETTI, Direttore, Fiat Europa, Bruxelles, 2.7.1992
John RUSSEL, EU Affairs Manager, AMCHAM, Bruxelles, Nov. 1996

SACCO, Segretario Generale Ufficio per le attività connesse al Comitato Monetario (preparazione UEM), Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Rossella SALANI, Consigliere, Giunta per gli Affari Comunitari, Senato della Repubblica, Roma

Giovanni SALIMBENI, Direttore, Ufficio del Parlamento Europeo, Roma

Patricia SALVAÇÃO BARRETO, Direttrice, Gabinete das Relações Internacionais, Ministerio da Cultura, Lisboa, 30.6.1998

Francesco SANNA, Capo Segreteria Tecnica, Ministro Politiche Comunitarie Dott. Letta, Roma

Luigi SANTAMARIA Capo Ufficio Legislativo, Ministero Difesa, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Carlo SAVOINI, Direttore Direzione Relazioni Industriali e Dialogo Sociale, DG V, Commissione CE, Bruxelles, 16.7.1992 e 3.3.1993

Antonio SEGURO, ex Parlamentare e Segretario di Stato I Governo Gutierrez, Presidente delegazione PS al PE

Francisco Manuel SEIXAS DA COSTA, Segretario di Stato agli Affari Europei I e II Governo Gutierrez

Armando SEVINATE PINTO, Capo Delegazione negoziati per adesione portoghese alle CE per questioni agricole, Lisboa, 29.6.1998

João Pedro SILVEIRA DE CARVALHO, Direttore Generale, DGAC, Lisboa

João SOARES, Presidente del Consiglio Municipale di Lisbona, Lisbona

Mario SOARES, ex Presidente Repubblica Portoghese

Giancarlo SOMMA, Direttore Generale Dipartimento Politiche Comunitarie, Presidenza del Consiglio, Roma

Sonja STEENHAUT, funzionario, Parlamento Europeo, Bruxelles, 2.7.1992

Tanja STORM, Vice Ambasciatore, Ambasciata Norvegese presso le Comunità Europee, Bruxelles, 7.7.1992

Antonio TALLARIDA Capo Ufficio Legislativo, Ministero Agricoltura, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

TANZI, Ufficio Legislativo e Politiche Comunitarie, Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

THIERRON, Segretario Generale, Eurometaux, Bruxelles, 3.7.1992

Antonio TIZZANO, Consigliere Legale REPER italiana, attuale Avvocato Generale CGCE Bruxelles, 10.7.1992

Francesco TOMASONE, Capo Ufficio Legislativo, Ministero Lavoro, Roma (intervista telefonica, inverno 1999)

Stefano TOMAT, Segretario Particolare SottoSegretario di Stato agli Affari esteri e Ministro Politiche Comunitarie On. Patrizia Toia, MAE, Roma

Patrizia TOIA, SottoSegretario di Stato agli Affari esteri e Ministro Politiche Comunitarie

Francisco TORRES, Presidente Comissão para o EURO, Comissão Assuntos Europeus, Assembleia da Republica, Lisboa

Robert TOULEMON, ex Direttore Generale per gli Affari industriali; *Inspecteur General des Finances* (Ministero dell'Economia, Parigi), Presidente AFEUR, Paris, 8.7.1992

Francesco TUFARELLI, Capo di Gabinetto Ministro Politiche Comunitarie Prof. Rocco Buttiglione, Roma

Jan VELLEMAN, assistente parlamentare, Bruxelles, 1.3.1993

Tony VENABLES, Direttore, ECAS, Bruxelles, 8.7.1992

Michele VILLANI, funzionario, Confindustria-Europa, Bruxelles

WUNNELICH, Direttore Ufficio Saarland, 15.7.1992

ZANNI, Ufficio Lazio, Bruxelles, 16.7.1992

Luis Manuel VIEIRA DE ANDRADE, Consigliere del Presidente del Governo delle Acores, Responsabile per le Relazioni Internazionali delle Acores, membro CIAC

La mancata indicazione della data indica che sono avvenuti ripetuti incontri e interviste e pertanto indicare una data sarebbe stata limitativo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., 1989, *Europe 1993*, in: "Pouvoirs, Revue Française d'Etude Constitutionnelles et Politique", n. 48
- AA.VV., 1990, *Les deux Allemagne, 1984-1989*, in: "La Documentation Française", n. 4903-4904/1990, 3-4
- AA.VV., 1994, *A cosa serve l'Italia. Perché siamo una nazione*, "LiMes, Rivista Italiana di Geopolitica", n. 4/94
- AA.VV., 1995, *Parlamentos Nacionais, União Europeia*, in: "Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação", n. 13-14, abril-dezembro 1995
- AA.VV., 1995, *Francia-Germania, l'Europa a due*, "LiMes, Rivista Italiana di Geopolitica", n. 2/95
- AA.VV., 1996, *I nuovi muri, l'Europa di mezzo tra Germania e Russia*, "LiMes, Rivista italiana di geopolitica", n. 1/96,
- AA.VV., 1996, *L'Italia tra Europa e Padania*, "LiMes, Rivista italiana di Geopolitica, n. 3/96"
- AA.VV., 1996, *Cambiare la Costituzione: il dibattito italiano sulla grande riforma*, Atlandide editoriale, Roma
- AA.VV., 1997, *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Centre d'Etudes e des Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille
- AA.VV., 1997, *Analise Synoptique du Traite d'Amsterdam*, Working Paper n. 1, octobre 1997
- AA.VV., 1985, *A Feitura das Leis*, vol.II, *Como fazer leis*, Portugal, Instituto National de Administração
- AA.VV., 1998, *Portugal and European Integration: Mission Impossible?*, in: "Portuguese Studies Review", vol. 7, number 1, spring-summer-fall 1998
- AA.VV., 1998, *O Tratado de Amesterdao e o novo passo da União europeia*, in: "Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação", n. 21, Janeiro-Março 1998
- AA.VV., 1998, *Portugal e a Unificação Europeia*, Edições Cosmos e Cooperativa Penélope, Lisboa
- AA.VV., 1998, *Politics in Western Europe*, second edition, Chatam House Publishers, New Jersey
- AA.VV., 1998, *Diritto delle Comunità Europee*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, VIII Ed.
- AA.VV., 1999, *Les pays d'Europe occidentale*, Les études de La documentation Français, Paris
- AA.VV., 2000, *Portugal Político 25 anos depois*, in: "Análise Social", Revista de Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, vo. XXXV, n. 154-155, verão de 2000
- Achard P., 1983, *L'integration economique europeenne*, IEP, Paris
- Acheson D., 1969, reissued in 1987, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, Norton & Co., New York
- Adinolfi M., 1996, *Guida ragionata ai programmi politici del Polo e dell'Ulivo*, Banzi Editrice, Roma
- Albertini M., Chiti-Batelli A., Petrilli G., 1973, *Storia del Federalismo Europeo*, ERI, Roma
- Albonetti A., 1960, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Giuffrè, Milano
- Alcántara M., Martínez A., 1997, *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanc, Valencia
- Allegretti U., 1989, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, Bologna
- Almarcha Barbado A. (eds.), 1993, *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
- Almond G.
1970, *Political Theory and Political Science*, now in: "Political Developments: Essays in Euristic Theory"
- 1983, *Corporativism, Pluralism and Professional Memory*, in: "World Politics", vol.35, Oct.82-July 1983, pp.245-260
- Almond G., Verba S., 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*,

- Princeton University Press, Princeton
- Alvarez-Miranda B., 1996, *El sur de l'Europa y la adhesión a la Comunidad, los debates políticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid
- Amato G.:
- 1981, *Il primo centro-sinistra, ovvero l'espansione della forma di Governo*, in: "Quaderni Costituzionali", 1981, pp. 293-310
- 1993, *My experience as Prime Minister*, speech given at the European University Institute (Florence) in October 1993
- 1994, *Italy: The Rise and Decline of a System of Government*, in: "Indiana International & Comparative Law Review", vol. 4, no. winter 1994, pp. 225-230
- Amato G., Bruno F., 1981, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in: "Quaderni Costituzionali", 1981, pp. 33-85
- Amato G., Barbera A., 1997, *Manuale di Diritto Pubblico. II L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, 5a ed, Bologna.
- Amendola C., 1976, *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma
- AMCHAM EC Committee
- 1992, *EC Information Handbook 1992*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- 1993, *EC Information Handbook 1993*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- 1995, *EU Environment Guide 1995*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- 1996, *EU Information Handbook*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- 1996, *Countdown 2000*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- 1996, *EU Committee - Issue management Summary*, AMCHAM EC Committee Ed. internal paper
- 1996, *Business Guide to EU Initiatives 1996*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- 1997, *EC Information Handbook 1997*, AMCHAM EC Committee Ed., Bruxelles
- Andersen C., 1992, *Influencing the European Community. Guidelines for a Successful Business Strategy*, London, Kogan-Page
- Andersen S., Eliassen K.A.
- 1991a, *European Community Lobbying*, in: "European Journal of Political Research", n. 20/1991, pp. 173-187
- 1991b, *National Corporatism and the Challenges of the European Communities*, BI, Sandvika, working paper, n. 1991/45
- 1991c, *European Trade Union Influence in the EC*, Handelshoyskolen BI working paper, n. 1991/44
- 1992, *Det Nye Europa: Den europeiske unions inmstusjoner og politikk*, Oslo, TANO
- 1992b, *EF-Lobbying: En trussel mot demokratiet?*, Handelshoyskolen BI working paper, n. 1992/15
- 1993, *Making Policy in Europe: the Europeification of National Policy-Making*, SAGE, London
- (eds.) 1996, *The European Union. How Democratic Is It?*, SAGE, London
- Anderson C., 1994, *Economics and Public Support for Membrship in the European Community*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", March 31-April 2, 1994, Chicago
- Anderson J.J., 1999, *German Unification and the Union of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge
- Andreatta F., 2003, *La politica internazionale nell'era della globalizzazione*, RISP, fascicolo 1, vol. 33, 2003, pp. 3-29
- Andrews W.G., 1991, *Corporatist Rapresentation in European International and Supranational Organisations*, "XVth IPSA World Congress", July 21-25, 1991
- ANNALI CNEL, 1998, *Millenovecentonovantotto*, Tipografia Rinascimento, Roma
- Armstrong D., Lloyd L., Redmond J., 1996, *From Versailles to Maastricht. International Organisations in the Twentieth Century*, St. Martin Press, New York
- Attinà A., 1994, *On Political Representation in the European Union: Party Politics, Electoral System, and Territorial Representation*, paper presented at the "ECPR Joint Working Session", Madrid, April 17 - 22, 1994
- Ayberk U., 1987, *Le nouveau visage des groupes d'interet communitaires*, in: "Revue d'integration

- européenne", no. 2-3, vol.X, 1987
- Arp H., 1991, *Interest Groups In EC Legislation: The Case of Car Emission Standards*, ECPR Joint Session, Essex, 3/1991
- "Análise Social" (Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa), vol.XXVII, numeros 118-119, 1992, 4-5: *Portugal e a integração europeia: balanço e perspectivas*
- Aspinwall M., 2000, *Structuring Europe: Powersharing Institutions and British Preferences on European Integration*, in "Political Studies", vol. 43, nr. 3, pp. 415-422
- Assembleia da República, Portugal, Comissão de Assuntos Europeus
- 1986, *Tratado de adesão à C.E.E.*
- 1992-93, *Relatório sobre a actividade da Comissão de Assuntos Europeus durante o período de 1992/93*
- 1993, *Règlement de l'Assemblée de la République et Statut des Députés*, Lisboa
- 1994, *Portugal na União Europeia em 1993, Apreciação Parlamentar*, Lisboa
- 1994, *Portugal na União Europeia, Lei de acompanhamento e apreciação*, Lisboa
- 1994-95, *Relatório de Actividades referente à IV sessão legislativa da VI Legislatura (outubro de 1994 a julho de 1995)*
- 1995, *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado da União Europeia na Conferência intergovernamental de 1996*, vol.II, *Aplicação da Resolução, n.21/95*, Lisboa
- 1996, *Relatório de actividades referente aos meses de novembro e dezembro de 1995 e janeiro, fevereiro, março e abril de 1996*
- 1996, *Relatório de Actividades referente aos meses de maio, junho e julho 1996*
- 1996, *Relatório de actividades referente aos meses de setembro e outubro de 1996*
- 1996-97, *Relatório de Actividades referente aos meses de dezembro de 1996 e janeiro de 1997*
- 1998, *Portugal na união Europeia em 1995 e 1996, Resolução N.4/97, de Janeiro de 1997, Apreciação parlamentar da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia durante o ano de 1995*
- 1998, *Resolução N.65/97 de 8 de Novembro de 1997, Apreciação parlamentar de participação de Portugal no processo da construção da União Europeia durante o ano de 1996*
- 1998, *Relatório de Actividades dos meses de janeiro e fevereiro de 1998*
- 1998, *Relatório de Actividades do mês de maio de 1998*
- 1998, *Opções Europeias de Portugal, União económica e monetária*, Lisboa
- 1998, *Relatório e projecto de resolução: sobre as alterações às Directivas 70/220/CEE, 70/156/CEE e 93/12/CEE respeitantes ao programa "auto-oil" aprovadas pelo Parlamento Europeu no processo da co-decisão com a Comissão Europeia e o Conselho de Ministros*
- 1998, *Relatório e projecto de resolução: Sobre o processo e as condições de convergência que garantem a participação de Portugal na 3 fase da UEM*
- 1998, *Relatório e Parecer: Projectos de Resolução n.s 69/VII, 82/VII, 91/VII, 94/VII e proposta de Resolução n.71/VII*
- 1999, *Relatório sobre o Projecto de Lei n.625/VII: Pronúncia, acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da união europeia*
- 1999, *Projecto de Resolução n.125/VII: Apreciação parlamentar da participação de Portugal no processo de construção da união Europeia durante o ano de 1997*
- Assembleia da República, Portugal, *Lei n.20/94 de 15 de Junho: Acompanhamento e Apreciação pela Assembleia da República da Participação de Portugal no Processo de Construção da União Europeia.*
- Assembleia da República, Portugal 1999, *Amsterdão, um novo tratado para a Europa*
- Attali J.
- 1994, *Europe(s)*, Fayard, Paris
- 1995, *Verbatim, III, 1988-1991*, Fayard, Paris
- Avert W., 1975, *Eurogroups, Clientela and the EC*, in: "International Organisations", vol.29 n. 4, 1975, pp. 949-971
- Bacelar Gouveia Jorge, *Legislação Eleitoral*, textos Legais, Livraria Arco-Iris, Edoções Cosmos
- Ballarino T., 1986, *Lineamenti di diritto comunitario*, Cedam, Padova
- Bakema W. in Blondel J., Muller-Rommel F. (eds.), 1988, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills,

- Basingstoke and Macmillan, London
- de Banville E., Chanaron J.-J., 1991 *Vers un system automobile Europeen*, Economica, Paris
- Bardi L., Pasquino G., 1994, *Euroministri. Il governo dell'Europa*. Il Saggiatore, Milano
- Barreto A., 1994, *Portugal, a Europa e a democracia*, in: "Análise Social", quarta série, vol. XXIX, número 129, 5
- Bartolini S., 1986, *Metodologia della ricerca politica*, in Pasquino G., in *Manuale di Scienza della Politica*, 1986, Il Mulino, Bologna
- Barucci P., 1995, 2nd ed., *L'isola italiana del tesoro*, R.C.S., Milano
- Basso J. A., 1983, *Les groupes de pression*, Presses Universitaire de France, Paris
- Beyers J. & Dierickx G., *The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?*, in: "Journal of Common Market Studies", vol. 36, no. 3, September 1998, pp. 289-317
- Bentley A. F., 1908, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, The University of Chicago Press, Chicago
- Bergman T., 1997, *National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations*, in: "Journal of European Public Policy", 4, September 1997, pp. 373-387
- Berger S. (ed)
 1981, *Organising Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press, London
 1983, *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna
- Bermann G.A., Goebel R.J., Davey W.J., Fox E.M., 1998, *European Community Law (including European Union materials), Selected Documents*, West Group, St. Paul, Minnesota.
- Bindi, F. M.
 1992, *Lobbying the EC: That Unknown Power*, NUPI-Notat, n.454, January 1992, Oslo
 1992a, "L'atteggiamento degli italiani verso l'Unione europea: Europeismo all'italiana", in: "EuropaForum", anno V, n.8, Ottobre 1992
 1993, *Italy: The Dominance of Domestic Politics*, with Luciano Bardi, in Van Schendelen R. (ed.), 1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth
 1993a, *L'organizzazione degli interessi nella Comunità Europea*, Tesi di Laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Firenze,
 1993b, *EFTA and Norway: EC lobbyists, too!* NUPI-Notat, N.500 November 1993, Oslo
 1993c, *Eurogroups and the EC Decision-Making Process*, Handelshøyskolen BI, Sansvika, working paper, n. 1993/35
 1994a, *Italy and the EC*, Handelshøyskolen BI, Sansvika, working paper, n. 1994/4
 1994b, *Economic Eurogroups and the EU Decision-Making*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", March 3–April 2, 1994, Chicago
 1994c, *Eurolobbying: The Actors, the Strategies, the Results*, paper presented at the ECPR Joint Working Session, Madrid, April 17-22, 1994
 1996, *The Eurogroups, the European Union and the EU Legislative Process*, NUPI-Report, Oslo, n. 201, March 1996)
 1996, *Italy: In Need of More E.U. Democracy*, in: Andersen S. and Eliassen K. (eds), 1996, *The European Union: How democratic Is It?*, Sage, London
- Bindi F. M., Bardi L., 1993, *Italy: The Dominance of Domestic Politics*, in Van Schendelen R. (ed), 1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Newcastle upon Tyne, Dartmouth
- Bindi F.M., Juttner Schmitd C., 1990, *L'opinion publique et l'Europe. Deux cas: l'Italie et le Royaume Unie*, seminar memoires, Institut d'Etudes Politiques, Paris (unpublished)
- Birkinshaw P., Diamond A., 1996, *National Participation in Community Affairs: Democracy, the UK Parliament and the EU*, in: "Common Market Law Review", n. 33, pp. 499-529
- Biscaretti di Ruffia P., 1990, *Costituzioni Straniere Contemporanee*, vol.I e II, Giuffrè, Milano
- Blondel J.
 1981, *Comparative Government: A Reader*, London, Macmillan
 1982, *The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures*, Sage, London
 1987, *Political Leadership*, SAGE, London

- 1990, *Comparative Government. An Introduction*. Philip Allan, Hertfordshire
- Blondel J., Müller-Rommel F. (eds.), 1988, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London
- Blondel J., Thiebault J.L., 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London
- Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G., 1990, *Dizionario Politico*, TEA-UTET, Torino
- Bogdnor V. (ed.), 1983, *Coalition Government in Western Europe*, Heinemann Educational Books, Guilford
- Boivin D., 1987, *Le lobbying ou le pouvoir des groupes des pression*, Meridien, Montreal
- Boudant J., Gounelle M., 1989, *Les grand dates de l'Europe communautaire*, Larousse, Paris
- Bourrinet J. (ed.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Centre d'Etudes et des Recherches Internationales et Communautaires, Université d'Aix-Marseille III, Economica, Paris
- Bowler S., Farrel D. M., 1991, *MPEs and Interest Groups: A Survey of the 1989 Parliament*, ECPR Joint Sessions, March 1991, Essex
- Braga da Cruz M. :
- Transições Historicadas e Reformas Politicas em Portugal*, Bisancio, Lisboa
- 1986, *Custos certos beneficios incertos, políticas Públicas Portuguesas na C.E.E.*, Associação Portuguesa para o estudo das Relações Internacionais, Lisboa
- 1995, *Intuições Políticas e processos sociais*, Bertrand Editoria
- Bressand A., Nicolaidis K., 1990, *Regional Integration in a Networked World Economy*, in: Wallace W. (ed.), *The Dynamics of European Integratio*, Pinter, London.
- Brochardt K.D., 1989, *L'unificazione europea: nascita ed evoluzione della Comunita' Europea*, III ed, Lussemburgo, Documentazione Europea
- Budd S., Jones A., 1989, *The EC: A Guide to the Maze*, Kogan Page, London
- Bulmer J.S.
- 1983, *Domestic Politics and EC Policy-Making*, in: "Journal of Common Market Studies", 21, 4, pp. 261-280
- 1986, *The Domestic Structure of the European Community Policy-Making in West Germany*, Garland, New York
- 1994, *Institutions, Governance Regimes and the Single European Market: Analyzing the Governance of the European Union*, paper presented at the ECPR Joint Working Session, Madrid, April 17-22, 1994,
- Bulmer J.S., Lequesne J., *New Perspectives on EU - Member State Relationship*, paper for the ECSA Conference, Madison, Wisconsin, May 31-June 2.
- Bulmer J.S., Paterson W., 1987, *The Federal Republic of Germany and the European Community*, Allen & Unwin, London
- Bulmer S., Burch M., 2000, *The Europeization of British Politics* in Rhodes, R.A.W. (ed.) *Trasforming the British Government*, vol. 1 - *Changing Institutions*, MacMillan, Houndmills, pp. 46-62
- Bulmer. S. and Burch M., 2001, *The Europeization of Central Government: the UK and Germany in Historic Institutional Prospective*, in Sneider G. and Aspinwall M. (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester
- Bulmer S., Scott A. (eds.), 1994, *Economic and Political Integration in Europe*, Blackwell Publishers Oxford, Oxford
- Bulmer. S., Wessels W., 1987, *The European Council: Decision-Making in European Politics*, Macmillan, London
- Bulmer S., George S., Scott A. (eds.), 1992, *The United Kingdom and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London;
- Burges M., 1989, *Federalism and European Union*, London, Routledge
- Burley A.M., Mattli W., 1993, *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, in: "International Organisations", 47, 1, winter 1993s
- Butt Philip A
- 1983, *Pressure Groups in the European Community, in Institutions and Politics in the European Community*, Pinder, London

- 1985, *Pressure Groups in the European Community*, UACES Occasional papers, no. 2, London
- 1987, *Pressure Groups in the European Community*, in: "Intereconomics", November-December 1987
- (ed), 1991, *Directory of EC Pressure Groups in the European Community*, Harlow, Longman
- Caciagli M., Kertzer D.I., 1996, *The stalled transition*, in: "Italian Politics", vol.11, Istituto Cattaneo, Bologna
- Calcagno G. (a cura di), 1998, *L'identità degli Italiani*, Laterza, Bari
- Calzia B. (a cura di), 1991, *L'Europa in mano. Guida alla Commissione e alle istituzioni CEE*, in: "Sole 24 Ore", Divisione Libri, Milano
- Calvet de Magalhães J., 1996, *Portugal e as Nações Unidas, a Questão Colonial (1995-1974)*, IEEL, Lisboa
- Camera dei Deputati:
- 1993, *Relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario*, Dossier di Documentazione N.28, Roma
- 1996, *Manuale delle norme per l'attività parlamentare*, Camera dei Deputati, Roma
- 1996, *Governo Prodi. Ministri, Sottosegretari di Stato e Segreterie Particolari*, Camera dei Deputati, Roma
- 1996, *L'Italia nell'Unione Europea*, Camera dei Deputati, Roma
- 1998, *Riforme istituzionali dell'Unione Europea*, Roma, 6 nov.1998, Palazzo di Montecitorio
- Camerra-Rowe P., 1994, *New Roads of Political Influence: the Response of German and British Road Haulage Firms to the 1992 Single European Market*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", Chicago, March 31-April 2, 1994
- Cameron D., 1992, *The 1992 Initiative: Causes and Consequences*, in Sbragia A., 1992, *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Brooking Institutions Washington, 1992, pp. 23-74
- 1993, *British Exit, German Voice, French Loyalty: Defection, Domination, and Cooperation in the 1992-93 ERM Crisis*, paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., Sept. 1993
- Canotilho Gomes J.J., 1992, *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra
- Caracciolo L., 1997, *Euro No. Non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari
- Carboni C., Fara G.M., 1993, *Il potere in Italia*, Koinè, Roma
- Caringella F., Delpino L., del Giudice F., 1999, *Diritto amministrativo, XVI ediz.*, Ediz. Giuridiche Simone
- Carli G., 1996, *Cinquant'anni di vita italiana*, Economica Laterza
- Castellan G., 1987, *La République Démocratique Allemande*, Presses Universitaires de France, Paris
- Catalano N., 1962, *Manuale di diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano
- Cecchini P., 1988, *Il Costo Della Non-Europa*, EC Publications
- CENSIS, 1989, *Le pubbliche amministrazioni negli anni '90*, Franco Angeli, Milano
- CeMISS (a cura di), 1997, *Il sistema Italia. Gli interessi italiani nel nuovo scenario internazionale*, Franco Angeli, Milano
- CEPS
- 1991, *The Annual Review of European Community Affairs 1990*, Brassey for CEPS, Bruxelles
- 1992, *The Annual Review of European Community Affairs 1991*, Brassey for CEPS, Bruxelles
- Chalvidan P.H., Trnka H., 1990, *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Eyrolles Université, Paris
- Church C., 1990, *The Nordic States and their EFTA policies*, in: "Journal of Common Market Studies", vol. XXVIII, no.4 June 1990, pp. 401-430
- Church C., Pinnemore, 1994, *European Union and European Community*, Prentice Hall, Hemel Hempstead
- Cini M., McGowan L., 1998, *Competition Policy in the European Union*, McMillan, London
- Ciriolo A., 1991, *Il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie*, Milella, Lecce
- C&L Belmont, 1989, *The New Commission: Policies, Priorities and Personalities*, C&L Belmont Ed., Brussels
- Clamen M., 1996, *Bruxelles au jour le jour. Petit guide des négociations communautaire*, La Documentation Française, Paris

- Clement W., 1995, 16-17 in Hesse, J.J. (ed), *Regions in Europe*, Tome I, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden
- Closa C., 1995, *Spain: the Cortes and the EU – A Growing Together* in: "The Journal of Legislative Studies", special issue, vol. 1, autumn 1995, no. 3, pp. 136-150
- Cole A., 1997, *François Mitterand, a Study in Political Leadership*, second ed., Routledge, London
- Colomer J.M., (ed.),
 1996, *Political Institutions in Europe*, Routledge, London
 1999; *La politica in Europa*, Laterza, Bari
- Collier D., 1993, *The Comparative Method*, in Finifter, (ed.) 1993, *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington DC, American Political Science Association
- Comité Economique et Sociale des C.E.
 1980, *Les groupements Europeens d'interest et leurs relations avec le Comité Economique et Sociale*, Delta Bruxelles
 1986, *L'altra Assemblea europea*, Lussemburgo
- Committee of the Regions:
 1995, *Révision du Traité sur l'Union Européenne* CdR 136/95 Official Publications of the European Communities, Luxembourg
 1996, *Deux années de travaux consultatifs. 1994-1995*, Official Publications of the European Communities, Luxembourg
 1997a, *Impact and Follow-up of Opinions, 1996*. Official Publications of the European Communities, Luxembourg
 1997, *Qui fait quoi dans l'Union Européenne? Annuaire interinstitutionnel*, Official Publications Office of the E.C., Luxembourg
Report on the Implementation of Territorial Employment Pacts in the EU (CdR 47/96), Report on Regional and Local Government in the EU (CdR 47/96), The Future of Social and Economic Cohesion (CdR 251/96 fin)
- Commission des Communautés Européennes
 1989, *Les experts nationaux détachés. Decision de la Commission du 26 juillet 1988*, in: Penaud J., 1989, *La fonction publique des Communautés Européennes*, La Documentation Française, N.617, 13 octobre 1989
 1989, *Statut des fonctionnaires des Communautés Européennes*, in Penaud J., 1989, *La fonction publique des Communautés Européennes*, "La Documentation Française", N.617, 13.X.1989
 1990, *Union Politique. Avis de la Commission*, Lussemburgo
 1992, *En dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'interest*. Doc. SEC (92) 2272 final, del 2.12.1992
 1992, *Une transparence accrue dans le travaux de la Commission et les groupes d'interest*. Doc. SEC (92) 2274 final, del 2.12.1992
- Commissione delle Comunità Europee
 1990, *Applicazione dell'Atto Unico*, Lussemburgo, in: "Schede Europee", n. 13/90
 1991, *I Pareri comuni. Dialogo Sociale Documenti*, Lussemburgo
- (EC) Commission
 1979, *Proposals for the Reform of the Commission of the European Communities and Its Services (Spierernburg report)*, Bruxelles, Commission of the E.C.
 1988, *(XXI) General Report on Activity of the EC 1987*, Official EC Publications, Luxembourg
 1989 *(The) EEIG*, European File 6/89, EEC Publications, Luxembourg
 1989b, *(The) EEIG*, European File 6/89, EEC Publications, Luxembourg
 1989, *(XXII) General Report on Activity of the EC 1988*, Official EC Publications, Luxembourg
 1990, *(XXIII) General Report on Activity of the EC 1989*, Official EC Publications, Luxembourg
 1991, *(XXIV) General Report on Activity of the EC 1990*, Official EC Publications, Luxembourg
 1991b, *The Social Dimension and the Development of Human Resources, Explanatory Memorandum in Intergovernmental Conferences: Contribution of the Commission*, Supplement 2/91 al "Bulletin of the European Commission"
 1995, *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, Brussels, May 10, 1995, SEC(95) 731 final
- Condinanzi M., 1999, *Codice del processo comunitario*, Giappichelli, Torino

- Conference des Representants des Gouvernements des Etats Membres
 1996, *Adapter l'Union Europeenne dans l'interet de ses citoyens et la preparer pour le futur*, Dublin II, Conf. 2500/96
 1997, *Projet de Traite d'Amsterdam*, Bruxelles, le 19 juin 1997, CONF 4001/97, LIMITE
 2000, *Intergovernmental Conference on Institutional Reform*, Brussels, June 14, 2000, Conf. 4750/00
 2000b, *Trattato di Nizza: testo provvisorio approvato dalla Coferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali*, Bruxelles, 22 dic. 2000, SN 533/1/00, REV 1
- Confindustria
 1991, *Confindustria. Chi, cosa, come, dove*, Interstampa, Roma
 1990, *L'Industria Italiana e l'Europa. Documento della Confindustria per il Semestre di Presidenza Italiana della Comunita' Europea*, Roma
- Consiglio dell'Unione Europea, Segretariato Generale, 1997, *Consiglio europeo di Amsterdam. Progetto di Trattato*, Bruxelles, giugno 1997
- Consiglio Europeo, 1996, *Almanacco Italiano, giugno 1996*, Adnkronos libri, Roma
- Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, 1992, *La legge comunitaria per il 1991 e le Regioni*, Edizioni di documentazione del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, Imola
- Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, 1992, *1992, l'Europa degli Spazi Regionali. Le prospettive dopo Maastricht*, Atti del convegno-seminario (29.5.1992), Bologna, Edizioni del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, Imola
- Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976, 1997, *Lei do Tribunal Constitucional*, Coimbra editoria, Coimbra
- Cook C., Paxton J., 1998, *European Political Fact, 1990-1996*, MacMillan Press, London, St.Martin's Press, New York
- Corbett R., 1989a, *The Remarcable Example of Youth Organizations*, Part I, in: *The New Federalist*, no.2., 1989 and Part II, in; *The New Federalist*, n.3.1989
- Corbett R., Jacobs F.
 1990, *The European Parliament*, Longman, London
 1992, (2nd ed), *The European Parliament*, Longman, London
 1995, (3rd ed), *The European Parliament*, Longman, London
- Costa Lobo M., 1996, *A evolução do sistema partidario portgues à luz de mudanças economicas e politicas (1976-1991)*, in: *Analise Social*, . 139, Quarta Serie, vol. XXXI, 1996-5
- Costa Pinto A., 1998, *Modern Portugal*, The Society for the Promotion of Science and Scholarship, Palo Alto, California
- Cotta M.:
 1988, *Italy*, in Blondel J., Müller-Rommel F. (eds.), 1988, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London
 1992, *European Integration and the Italian Political System*, in Francioni F. (ed.), *Italy and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
- (General Secretariate of the) Council of the European Union
 1995, *IGC '96: Reflection Group Report and Other References for Documentary Purposes*, Bruxelles
 1997, *Intergovernmental Conference. Treaty on European Union. Treaty Establishing the European Community. Consolidated Versions, CONF 4005/97 Add1 + Add2.*
- Craig P., De Bourca G., 1998, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, second ed., Oxford University Press
- Cram L., 1994, *Providing Catalysys for CollectiveAaction? The EU Institutions and Euro-interests in EU Social Policy*, paper presented at the "ECPR Joint Session", Madrid, April 17-22, 1994
- Craveri P., 1995, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino
- Crouch C., 1994, *Industrial Relations and the European States Traditions*, Oxford Clarendon Press, Oxford
- Curti Gialdino C. (a cura di), 2000, *Codice costituzionale dell'Unione europea*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli
- Daaler H. (ed.), 1997, *European Comparative Politics. The story of a Profession*, Pinter, London
- Dalmasso E., Delamarre A., 1990, *Mutation socio-économique en Italie*, in: "Problèmes politique et

- sociaux", n. 624, janvier 1990
- D'Alimonte R., Nelken D., 1997, *The Center-Left in Power*, in: "Italian Politics", vol.12, Istituto Cattaneo, Bologna
- da Silva Lopez José, 1993, *Portugal and EC, Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, St. Martin's Press, New-York
- da Sousa Teresa, 1998, *A Europa depois de Amesterdão e de Madrid*, Nação e Defesa, 1998, n. 84, II serie, pp. 107-118
- Dastoli P.V., 1986, *Altiero Spinelli, Speeches in European Parliament 1976-1986*, Communist and Allies Group, European Parliament, Bruxelles
- Dastoli V., Vilella G., 1992, *La nuova Europa*, Il Mulino, Bologna
- De Burca, Paul Craig (2nd edition), 1999, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press Inc., New York.
- Dehousse F.
1994, *La Court de justice des Communautés Européenne*, Montchrestien, Paris
1999, *Amsterdam: The Making of a Treaty*, European Dossier Series, Kogan Page, London
- de Lucena Manuel, *Reflections on the Fall of the Salazarist Regime and on What Followed*, in: "Modern Europe after Fascism (1943-80), Social Science Monographies", Boulder, Columbia University Press, N.Y.
- De la Gueriviere J., 1992, *Voyage a l'interieur de l'Eurocratie*, Le Monde Editions
- Delcamp A., 1990, *Les institutions locales en Europe*, Presses Universitaire de France, Paris
- Delors J.
1988, 1992, *le Défi*, Flammarion, Paris
1992, *Le nouveau concert Européenne*, Edition Odile Jacob, Paris
1994, *L'unité d'un homme, entretiens avec Dominique Wolton*, Edition Odile Jacob, Paris
- Denman R., 1995, *Missed Chances: Britain and Europe in the XX Century*, in: "The Political Quarterly", no. 1/1995, pp. 36-45
- De Oliveira Marques A. H., 1996, *Breve Historia de Portugal*, Editorial Presenòia, Lisboa
- De Pitta, Cunha P., 1993, *Integração Europeia, estudos de economia, política e direito comunitários*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa
- De Ruyt J. (comm. par), 1987, *L'act unique Europeenne*, Editions de l'Université de Bruxelles
- De Vasconcelos A., Seabra M.J. (eds.), 2000, *Portugal: A European Story*, IEEI, Lisboa
- Doutriaux Y., Lequesne C.
1995, *Les Institutions de l'Union Européenne*, in: "La Documentation Française", Paris
1998, (2nd ed.), *Les Institutions de l'Union Européenne*, in: "La Documentation Française", Paris
- De Schutter O., 1993, *La fonction de groupes de pression dans la Communauté Européenne*, CRISP paper, n. 1398-1389/1993
- de Sousa Ferreira Eduardo, 1995, *A Lógica da Opação pela Europa*, Portugal Hoje, Instituto National de Administração, fevereio 1995, pp. 293-319
- Dewost J-L., 1984, *La Presidence dans le quadre institutionel des C.E.*, "Revue du Marché Commune"
- Detsch K. (et. al.), 1957, *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton
- Dicionário de Legislação Eleitoral*, vol. I, 1995, Lisboa
- Dinan, D., 1994, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*; MacMillan, London
- Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G. (a cura di), 2003, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna
- Di Pietro A., 1994, *Costituzione italiana: diritti e doveri*, Laurus, Bergamo
- Documentation Française, 1992, *L'Europe des Communautés*, in: "La Documentation Française", Paris
- Doutriaux Y., 1991, *La politique regionale de la CEE*, PUF, Parigi
- Doutriaux Y., Lequesne C. (2nd ed.), 1998, *Les institutions de l'Union Européenne*, in: "La Documentation Française", Paris
- Dreyfus F.G., Morizet J., Peyard M. (eds.), 1993, *France and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London

- Dubouis L., Coret A., 1989, *Le critere de nationalite*, in Penaud, Jeanne, *La fonction publique des Communautes Europeennes*, in: "La Documentation Francaise", n. 617, 13 octobre 1989, Paris
- Duhamel A., 1997, *François Mitterand, Portrait d'un artiste*, Flammarion, Paris
- Duchêne F., 1994, *Jean Monnet, the First Statesman of Interdependence*, W.W.Norton & Company, New York, London
- Duff A., 1997, *The Treaty of Amsterdam, Text and Commentary*, Federal Trust, London
- Dutheil de la Rochere J., 1988, *Les institutions europeennes depuis 1945*, IEP, Paris
- Duverger M.
 1964, *Introduction à la politique*
 1966, *Precise de sociologie politique*
- Eatwell R., 1997, *European Political Cultures, Conflict or Convergence?* Routledge, London
- ECAS, 1991, *How to Lobby the EC*, in: "European Citizen's Week", special issue, no. 16/20.9.1991, Bruxelles
- Eckestein H, Apter D.E., 1960, *Comparative Politics, a Reader*, the Free Press of Glencoe, London
- Eckstein H.:
 1960, *The Determinants of Pressure Groups*, in Eckestein & Apter, 1960
 1967, *Pressure Groups Politics: the Case of the British Medical Association*, Stanford University Press, Stanford
- Economic and Social Committee, 1980, *Les Groupements d'interest Europeens et leur relations avec le CES*, Editions Delta, Bruxelles
- (The) Economist, 1994, *The Economist's Pocket Europe*, London
- Edwards G., Wallace H., 1977, *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-Office in London*, Federal Trust, London
- Edwards G., Pijpers A. (eds.), 1997, *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Pinter, London
- EFTA
 1987, *The European Free Trade Association*, EFTA Secretariat, Geneva
 1990, *Thirtieth Annual Report of EFTA*, EFTA Secretariat, Geneva
- Egan M., 1994, *The Politics of European Regulation: Bringing the Firm Back In*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", Chicago, March 31–April 2, 1994
- Eisenstad S.N., 1968, *Comparative Study in International Encyclopaedia of the Social Sciences*, MacMillan, New York,
- Eliassen K. (ed.), 1998, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE, London
- Erhmann H
 1958, *Interest Groups in Four Continents*, University of Pittsburg, Pittsburg
 1968, *Interest Groups and Burocracy in Western Democracies*, in Bendix R. (ed.), *The State and Society*, Little Brown, Boston
- Ehrlich S., 1971, *Le pouvoire et les groupes de pression: etude de la structure du capitalisme*, Mouton, Paris
- Ernâni L., 1998, *Curso de Maestrado de Estudos Europeus 1998, Portugal na União Europeia*, UCP, Lisboa
- ETUC
 1991a, *VII Statuary Congress, 4th report on Activities*, Bruxelles
 1991b, *Repport des Activites: 1988-90*, Bruxelles
Statues
- Etzioni A., 1965, *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*, London
- Euroconfidentiel S.A.
 1989, (The) *1990 European Access Directory*, Eurokey, Euroconfidentiel, Bruxelles
 1990, (The) *1991 Directory of EEC. Information Sources*, Euroconfidentiel, Bruxelles
 1992, (The) *1992 Directory of EEC. Information Sources*, Euroconfidentiel S.A., Brussels
- European Parliament, 1994, *Facts Sheets*, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg
- European Round Table:
 1984, *Missing Links*, Bruxelles,
 1984, *Europe 1990: An Agenda for Action*, Bruxelles
 1991, *Reshaping Europe*, Bruxelles

- European Union, General Secretariat of the Council, 1997, *Report on the Progress Achieved by the Union, 1996*
- Fagerberg J., 1990, *The Process of Economic Integration in Europe. Consequences for EFTA Countries and Firms*, NUPI-Notat No.428, June 1990, Oslo
- Falqui, Favonio, Onali, 1994, *Le regioni europee, oltre Maastricht*, Passigli Editori, Firenze
- Farneti P., 1974, *I partiti politici e il sistema di potere*, in AA.VV, *L'Italia Contemporanea, 1945-1975*, Einaudi, Torino
- Feral P.A., Badii M., 1996, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, IRPET- Strumenti, Firenze
- Feron F., Thoraval A., 1992, *L'Etat de l'Europe*, Ed. La Decouverte, Paris
- Ferrer C.
 1990, *An Agenda for Europe: UNICE's Priorities for the '90*, European Chemical Convention, Vienna, 1.19.1990
 1991, *Presentazione degli avvisi comuni del dialogo sociale europeo*, Confindustria, Roma, 5 giugno 1991
- Ferraris L.V., 1992, *Italian-European Foreign Policy*, in: Francioni F. (ed.), *Italy and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
 1996, *Manuale di politica estera italiana (1947-1993)*, Laterza, Bari
- Ferrera M., 1989, *Politics, Institutional Features, and the Government of Industry*, in Lange P., Regini M. (eds.), *State, Market, and Social Regulation. New Perspectives on Italy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Finer S., 1958, *Anonymous Empire: A Study of Lobbies in Great Britain*, Pall Mall Press, London
- Fischella D., 1972, *Partiti e gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna
- Fontaine P.:
 1983, *Plus loin avec Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne
 1989, *La politique d'unification européenne*, I.E.P., Paris
 1988, *Jean Monnet l'inspirateur*, Grancher, Paris
- Fontaine P. et Malosse H., 1991, *Les institutions Européennes*, Retz, Paris
- Fotia M., 1997, *Le lobby in Italia*, Dedalo, Bari
- Francioni F.(ed), 1992, *Italy and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
- Frankel J., 1961, reprint 1971, *The Making of Foreign Policy*, Oxford University Press, London
- Franklin P., Dehousse V., 1994, *Les relations extérieures de l'Union Européenne: du traité de Rome au traité de Maastricht*, Relations extérieures de l'Union Européenne
- Freitas do Amaral, 1992, *Um voto a favor de Maastricht, razões de uma atitude*, Editorial Inquérito, Portugal
- Frogner A.P. in Blondel J., Muller-Rommel F. (eds.), 1988, *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills, Basingstoke and Macmillan, London
- Furlong P., 1995, *The Italian Parliament and European Integration: Responsibilities, Failures and Successes* in: "The Journal of Legislative Studies", special issue, vol. 1, autumn 1995, n. 3, pp. 35-45
- Gaillard E., Carreau D., Lee W.L., 1989, *Le marche unique européenne*, Pedone, Paris
- Gama J., *Política Externa Portuguesa (1983-1985), Seleção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros*, Biblioteca Diplomática - série C
- Garder J., 1991, *Effective Lobbying in the EC*, Kluder and Law Taxation Publishers, Denventer – Boston
- Gautron, 1994, *Droit européen*, Dalloz, Paris
- General Secretariat, Council of European Union, 1996, *Intergovernmental Conference on the revision of the treaties, italian presidency*, Bruxelles, July 1996
- George S.
 1985, *Politics and policy in the European Community*, Oxford University Press, Oxford
 1991, *Politics and policy in the European Community*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford
 1996, *Politics and policy in the European Union*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford
- Gerbet P.
 1983, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris
 1991, *Le Relèvement, 1944-49*, Imprimerie Nationale, Paris

- 1994, 2a ed., *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris
- Gilly J.-P., 1991, *L'Europe Industrielle horizon 93*, La Documentation Française
- Ginsborg P., 1990, *A History of Contemporary Politics: 1943-1988*, Penguin, London
- 1998, *L'Italia del tempo presente*, Einaudi, Torino
- 1999, *Stato dell'Italia*, Il Saggiatore, B.Mondadori, Milano
- Giuliani M., 1999, *Europeanization and Italy* (paper for the annual conference of the European Community Studies Association), Pittsburg, 2-5 june 1999
- Goetz K.H. and Hix S., 2001, *Europeanised politics? European integration and national systems*, Frank Cass, London
- Gomes Canotilho J.J. – Moreira V., 1997, *Constituição da Republica Portuguesa*, Iv ed. revista, Coimbra Editoria, Coimbra
- Gonzales Sanchez E., 1992, *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Oficina de Information Diplomatica, Madrid
- Green Cowles M.
- 1993, *The Politics of Big Business in the Single Market Program*, European Community Studies Association, Third Biennial International Conference, Washington, 1993
- 1994, *Supragovernmentalism or the Obsolescence of Itegovernamentalist Theory*, Paper presented at the IX International conference of Europeanists, Chicago, 31.3 - 2.4 /1994
- Green Cowles M., Caporaso J., Risse T. (eds.), 2001, *Transforming Europe: Europenization and domestic change*, Cornell University Press, Ithaca
- Greenwood J., 1994, *Representing Interests in the European Union: sectors, case studies and generalisations*; paper presented at the ECPR Joint Session, Madrid, 17-22.4.1994
- Greenwood J., Grote J. and Ronit K., 1993, *Organised Interests and the European Community*, SAGE Publications, London
- Greilsammer A., 1975, *Les mouvements federalistes en France de 1945 a 1974*, Presse d'Europe, Nice
- Greenwood J., Grote J.R., Ronit K., 1992, *Organized Interest and the European Community*, SAGE Publications, London, Newbury Park, New Delhi
- Grosser A. 1988, *La République Fédérale d'Allemagne*, Presses Universitaires de France, Paris
- Grosser A. (ed.), 1999, *Les pays d'Europe Occidentale*, La Documentation Française, Paris
- Grottanelli de Santi G., 1992, *The impact of EC integration on the Italian form of government*, in Francioni F. (ed.), 1992, *Italy and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London
- Guay T. R., 1999, *The United States and the European Union, the Political Economy of a Relationship*, Sheffield Academic Press, Sheffield
- Gueguen D., 2000, *A practical guide to the EU labirinth*, Apogée, Bruxelles
- Guérard F., 1990, *L'unification de l'Allemagne*, in: "Problèmes politique et sociaux", n.637, aout 1990
- Guide to the Enlargement of the EU*, The EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium, Brussels
- Guigou E., 1994, *Pour les Européenne*, Flammarion, Paris
- Guyomarch A., Machin H., Ritchie E., 1998, *France in the European Union*, Macmillan Press, London
- Gundle S., Parker S., 1996, *The New Italian Republic: from the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi*, Routledge, London
- Guyomarch A., Machin H., Ritchie E., 1998, *France in the European Union*, Macmillan, London
- Hay R., 1989, *La Commission europeenne et l'administration de la Communauté*, Office des Publications Officielles des Communautés Europeennes, Luxembourg
- Hayes-Reshaw F., 1990, *Institutional Prologue*, in *The Role of the Committe of Permanent Representatives in Decision-making process of the European Community*, LSE, Ph.D.; Thesys
- Hayes-Reshaw F. and Wallace H., 1997, *The Council of Ministers*, Macmillan, London
- Haas E.
- 1958, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens & Sons, London
- 1964, *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in Graubard S. (ed.), *A New Europe?*, Houghton Mifflin, Boston
- 1967, *The Uniting of Europe and of Latin America*, in: "Journal of Common Market Studies",

- no. 4/1967
- 1970, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in: "International Organisations", vol.24, Autumn 1970, pp. 607-646
- Hancock M.D., Conradt D.P., Peters B.G., Safran W., Zariski R., 1998, 2nd ed., *Politics in Western Europe*, Chatham House Publisher, Chatham
- Harmesen R., 1999, *The Europeization of National Administration: A Comparative Study of France and the Netherlands*, in "Governance", 12/1, pp. 81-113
- Heichlinger A., 1999, *A Regional Representation in Brussel: The Right Idea for Influencing EU Policy-Making?*, European Institute of Public Administration, Maastricht
- Heywood P., 1995, *The Government and Politics of Spain*, Macmillan Press, London
- Hening S. and Pinder J. (eds.), 1969, *European Political Parties*, Allen & Unwin, London
- Hesse J.J. (ed.):
- 1995, *Regions in Europe*, Tome I, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden
- 1995, *Regions in Europe*, Tome II, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden
- Hine D., 1993, *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford Claredon, Oxford
- Hine D., Vassallos S., 1999, *Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna
- ISTAT, 1998, *Rapporto sull'Italia*, Il Mulino, Bologna
- Hix S.
- 1994, *The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*, in: "West European Politics", Vol. 17 (Jan. 1994), Frank Cass, London, pp. 1-30
- 1994, *Parties at the European Level as an Alternative Source of Legitimacy. The Party Federations and the EU Socio-Economic Agenda*. Paper presented at the "ECPR Joint Working Session, Madrid, April 17 – 22, 1994)
- 1999, *The Political System of the European Union*, MacMillan, London
- Hix S., Lord C., 1997, *Political Parties in the European Union*, MacMillan, London
- Hoffman S., 1966, *Obstinate or Obsolete: The Fate of National State and the Case of Western Europe*, in: "Daedalus", vol. 95, 1966, pp. 862 - 915
- Hooghe L.
- 1994, *Political - Administrative Adaptation in the EU and Regional Mobilization*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", Chicago, March 31-April 2, 1994
- 1995, *Subnational Mobilization in the European Union*, EUI Working paper n. 95/6, Florence
- Hostly M., 1997, *Voting Strength in the European Parliament: The Influence of National and of Partisan Actors*, in: "European Journal of Political Research", n.31/1997, pp. 351-366
- Italia prossima ventura*, 1992, sintesi del rapporto Ispes 1992, Centro Toscano di Documentazione Politica, in: "Schede", anno VI, n. 10, dic. 1992
- Kaplan A., 1973, *The Conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*, Aylesbury, Bucks, International Textbook Company
- Kats R.S., 1990, *Party Organization in Western Democracies 1960-1990*, a Data Hand Book
- Kats R.S., Wessels B. (eds.), 1999, *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration*, Oxford University Press, Oxford
- Katzenstein P., 1997, *Tamed Power: Germany in Europe*, Cornell University Press, Ithaca, New York
- Kassim H., Peters G.B., Wright V., 2000, *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press, Oxford
- Kassim H., Menon, A., Peters G.B., Wright V., 2001, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*. Oxford University Press, Oxford
- Keating M.
- 1994, *Regions and Regionalism in the European Community*, in: "International Journal of Public Administration"
- (2nd ed.), 1999, *The politics of Western Europe. The State and Political Authority in the Major Democracies*, Cheltenham
- Keatinge P. (ed.), 1990, *Ireland and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
- Kennedy T., 1998, *Learning European Law*, Sweet & Maxwell, London
- Keohane R.O., Nye J.S., 1975, *Interdependence and Integration*, in Greenstein / Polsby (ed.): "Handbook of Political Science", vol.8, p.363-414, Addison-Wesley, London
- Keohane R.O., Hoffmann S.

- 1990, *Conclusions: Community Politics and Institutional Change*, in Wallace W. (ed.), 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, pp. 276 - 300
- 1991, *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Oxford
- Kirkheimer O., 1971, *Le trasformazioni dei sistemi partitici dell'Europa Occidentale*, in Sivini G. (a cura di), *Sociologia dei Partiti Politici*, Il Mulino, Bologna
- Kirchener E. J., 1983, *Agricultural Interest Groups at the Community Level*, University of Essex,
- Kreppel A., 1997, *The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy*, in: "European Journal of Political Research", n. 31/1997, pp. 327-350
- Kuper R., 1998, *The Politics of the European Court of Justice*, Kogan Page, London
- Jacquemin A., Wright D., 1993, *The European Challenges Post-1992*, University Press, Cambridge
- Josefson H., 1996, *Does Lobbying Matter?*, Master Thesis in Political Science, Goteborg University
- Josselin D., 1996, *Domestic Policy Networks and European Negotiations: Evidence from British and French Financial Services*, in: "Journal of European Public Policy", n. 3:3 September 1996, pp. 297-317
- Junge K., 1999, *Flexibility, Enhanced Cooperation and the Treaty of Amsterdam*, Kogan Page, London
- Justus Lipsius, 1995, *The 1996 Intergovernmental Conference*, in: "European Law Review", vol. 20, pp. 235-267
- Laboux M-F., 1988, *Le système communitaire européen*, Berger-Levrault, Paris
- Lacouture J., 1998, *Mitterand, une histoire de Français*, Edition du Seuil, Paris
- La Palombara J.
 1964, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton University Press, Princeton
 1967, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Comunità, Milano
- Lasswell, 1968, *The Future of the Comparative Method*, in *Comparative Politics*, n.I, pp. 3-18
- Laursen F., 1990, *The Community's Policy Towards EFTA: Regime Formation in the European Economic Space (EES)*, in: "Journal of Common Market Studies", Volume XXVIII, no.4 June 1990, pp. 303 ss.
- Laursen F., Pappas S. (eds.), 1995, *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, EIPA, Maastricht
- Laver M., Schofield N., 1998, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press, Michigan
- Lemburch G., 1970, *Liberal Corporativism and Party Government*. *Comparative*, in: "Political Studies", n.10, 1970, pp. 91-126, Maastricht
- Le Net M., 1991, *Les lobbies et le pouvoir*, in: "Problèmes politiques et sociaux", "La Documentation Française", n. 662, 6/9/1991
- Leonard D., 1989, *Pocket Guide to the European Community*, in: "The Economist" Publications, London
- Leonardi R., Nanetti R., 1991, *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano
- Les traités de Rome et Amsterdam. Textes comparés*, La documentation Française, Paris
- Letta E.
 1992, *L'Europa di Maastricht. La Comunità diventa Unione*, C.T.D.P., Firenze
 1997, *Euro Sì. Morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari
- Lequesne C., 1993, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, Paris
- Lewin L., 1991, *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford University Press
- Lijphart H.
 1971, *Comparative Politics and the Comparative Method*, in: "American Political Science Review", vol. LXV, pp. 682 - 693
 1975, *The Comparable Cases Strategy in Comparative Research*, in *Comparative Political Studies*, vol. VIII, pp. 158 - 177
 1984, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries*. Yale University Press, New Haven

- Lindberg L., 1963, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford,
- Linz J.J., Stepan A., 2000, *L'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna
- Lipset S. M., 1960, *Political Man*, Ldt, Heinemann
- Lodge J., 1983, *Institutions and Policies of the European Community*, Frances Pinter, London
- Loth W., Wallace W., Wessels W., 1998, *Walter Hallstein the Forgotten European?*, MacMillan Press LDT, London
- Lowe B., 1989, *How to Keep Abreast and Weld Influence*, Club de Bruxelles editions, Bruxelles
- Lowi T.
 1969, *The Public Philosophy: Interest Groups Liberalism*, in Connolly W. (ed.), *The Bias of Pluralism*, New York, Atherton Press, pp. 81-121
 1972, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in: "Public Administration Review", Vol. 32, no. 4, pp. 298 - 310
- Lyck L. (ed.), 1992, *Denmark and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
- Lucas Pires F.
 1995, *Portugal e o futuro da união europeia, sobre a Revisão dos Tratados em 1996*, Difusão Cultural, Lisboa
 1996, *Regionalização e Europa*, Universidade Autónoma de Lisboa
- Ludlow P.
 1991, *Setting European Community Priorities. 1991-1992*, Brassey's/CEPS, Brussels
 1994, *The Presidency of the Council: A New Power in the European Union?*, AA.VV., 1994, *L'équilibre européen*
- Maclean M., 1998, *The Mitterand Years, Legacy and Evaluation*, St.Martin Press, London
- Macleod I., Hendry D., Hyett S., 1996, *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford
- MacShane D., 1995, *Europe's Next Challenge to British Politics*, in: "The Political Quarterly", n. 1/1995, pp. 23-35
- Magliveras K.D., 1999, *The Adoption of Punitive Measurement by the European Community and the European Union Against Recalcitrant Member States: Analysis, Criticism and Some Proposals*, Esperia, London
- Magone J.
 1995, *The Portuguese Assembleia da Republica: Discovering Europe in: "The Journal of Legislative Studies"*, special issue, vol. 1, autumn 1995, n. 3, pp. 151-165
 1997, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Macmillan, Basingstoke
- Majone G.
 1993a, *The European Community: An "Independent Fourth Branch of Government?"*, EUI Working Paper, SPS, n.93/9
 1993b, *When does Policy Deliberation Matters?*, in *Politische Vierteljahresschrift*, winter 1993
- Malary J.H., 1990, *The EC Policy-Making Process in the Field of Energy: An Analysis with a View to Norwegian Interests*, in Austvik, Ole Gunnar (ed.), "Norwegian gas in the New Europe", NUPI - Vett&Viten, Oslo
- Mammarella G., Cacace P., 1998, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari
- March J., Olsen J., 1989, *Rediscovery Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press
- Marjolin R., 1986, *Le Travail d'une vie. Memoires 1911-1986*, Laffont, Paris
- Marks, 1996, *Governance in the EU*, Sage, London
- Martín C., 1997, *España en la nueva Europa*, Alianza Editorial, Madrid
- Mathijssen P.S.R.F., 1995, *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London
- Mattina L., 1991, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia Repubblicana*, Il Mulino, Bologna
- Massoulié F., Gatelet G., Genton D., 1997, *La Costruzione dell'Europa*, Giunti, Firenze
- Maurer A., Wessels W. (eds.), 2001, *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, in: „Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung“ (ZEI), NOMOS Verlagsgesellschaft
- Mazey S., Richardson J.

- 1991, *Lobbying Stiles and European Integration*, ECPR Joint Session, Essex, 3/1991
- 1993a, *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford
- 1993b, *Pressure Groups*, Oxford University Press, Oxford
- 1994, *Interest Groups and Representation in the European Union*, paper presented at the "ECPR Joint Working Session", Madrid, April 17-22, 1994)
- McCarthy P., 1997, *The Crisis of the Italian State*, St.Martin Press, New York
- McCormick J., 1996, *The European Union. Politics and Policies*. Westview Press, Oxford
- McLaughlin A., 1994, *Representing Interests in the European Community*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", Chicago, March 31- April 2, 1994
- Medeiros Ferreira J., *Political Cost and Benefits for Portugal Arising from Membership of the European Community*
- Meynaud J.:
- 1961, *Les groupes de pression internationaux*, Lausanne, Etudes de Sciences Politiques
- 1972, *Modalità di azione dei gruppi*, in Fisichella D., *Partiti e gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna
- Meynaud J., Sidjanski D.:
- 1965, *Le Comité d'Action pour les Etats Unis d'Europe*, *Annuaire Europeen*, Vol. XIII
- 1968, *Verso l'Europa Unita. Gruppi di promozione*; Ferro Ed
- 1967, *L'Europe des Affaires. Rôle et structure des groupes*, Payot, Paris
- 1970, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*, ULB, Bruxelles
- Menet-Genty, J.
- (ed.), 1992, *L'économie italienne. Les paradoxes d'une réussite*, La Documentation Française, Paris
- 1992, *Forces et faiblesses de l'Italie a l'echancee de 1993* in Menet-Genty J. (ed.), 1992, *L'economie italienne. Les paradoxes d'une reussite*, La Documentation Française, Paris
- Mény Y.
- 1987, *Politique comparée*, Montchrestien, Paris
- 1988, *Politique comparée*, Montchrestien, Paris
- 1993, *Government and Politics in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Mény Y., Wright V., 1994, *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna
- Mény Y., Muller P., Quermonne J.-L., 1996, *Adjusting to Europe: the impact of European Integration on National Institutions and Policies*, Routledge, London
- Michalski A. e Wallace H., 1992, *The European Community: The Challenge of Enlargement*", Royal Institute of International Affairs, London
- Middlemas K., 1995, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union*. Fontana Press, London
- Milward A.S.
- 1984, *The reconstruction of Western Europe, 1945-1992*, Routledge, London
- 1992, *The rescue of the Nation State*, Routledge, London
- Milward A.S., Lynch F.M.B., Romero F., Ranieri R. and Soresen V., 1993, *The frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London
- Ministere des Affaires Europeennes, 1989, *Cles pour l'Europe. Parlement Europeen: mode d'employ*, Paris
- Ministério do Planeamento e da Administração do território, 1994, *Quadro Comunitário de Apoio, plano de desenvolvimento regional, 1994-1999*
- Ministério dos Negócios Estrangeiros
- 1994, *Portugal na União Europeia, nono ano*
- 1995, *Portugal na União Europeia, décimo ano*
- 1996, *Portugal na União Europeia, décimo primeiro ano*
- 1996, *Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 1998, *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Lisboa
- Ministero dell'Industria e del Commercio, 1965, *Primo rapporto della Commissione consultiva per l'energia*, Roma

- Miranda J.:
- 1996, *Manual de direito constitucional*, Tomo III, 3a ed., Coimbra Editora, Coimbra
 - 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo I, 6a ed., Coimbra Editora, Coimbra
 - 1996, *Manual de direito constitucional*, Tomo II, 3a ed., Coimbra Editora, Coimbra
 - 1997, *Manual de direito constitucional*, Tomo V, Coimbra Editora, Coimbra
- Missiroli A., 1994, *Quale Unione per l'Europa e per l'Italia*, "Note e Ricerche", CESPI, Roma
- Mitterand F.
- 1996, *De l'Allemagne, de la France*, Edition Odile Jacob, Paris
 - 1996, *Mémoires interrompus*, Edition Odile Jacob, Paris
- Mittrany D., 1943, *A Working peace system*, Royal Institute of International Affairs, London
- Modern Italy, 1998, "Journal of the Association for the Study of Modern Italy", vol.3, n.1
- Mole J., 1995, *Mind your manners, managing business cultures in Europe*, Brealey, London
- Molinari M., 2000, *L'interesse nazionale*, Laterza, Bari
- Molony J.N., 1977, *The emergence of Political Catholicism in Italy*, Croom Helm, London
- Mondello, F., 1992, *I Partners sociali di Strasburgo*, *Europaforum*, Anno V, N.3 aprile 1992
- Monnet J.
- 1955, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, RobertLaffont, Paris (ed. en tirage hors commerce)
 - 1976, *Memoires*, Fayard, Paris
 - 1996, *Repères pour une méthode: Propos sur l'Europe à faire*, Fayard, Paris
- Monteiro F., Tavares J., Glatzer M., Cardoso A. (eds.), 2003, *Portugal. Strategic Options in a European Context*, Lexinton books, USA
- Monteiro M., *Viva Portugal, uma nova idea da Europa*, Publicações Europa-América
- Monti M., 1998, *Intervista sull'Italia in Europa*, Laterza, Bari
- Morendi C., 1963, *I partiti politici nella storia d'Italia*, Le Monnier, Firenze
- Moravcsik A.
- 1991, *Negotiating the Single European Act*, in Keohane R., Hoffmann S. (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, pp.41-84
 - 1993, *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: "Journal of Common Market Studies", n. 31, December 1993, pp. 473-524.
 - 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Cornell, New York, USA
- Moravcsik, A., Nicolaidis K., 1999, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 37, N. 1, 1999, pp. 59-85.
- Morgan R., 1991, *The Consultative Function of the Economic and Social Committee of the European Community*, EUI Papers no.91/11, Florence
- Morlino L.
- 1990, *Problemi e Scelte nella Comparazione, Introduzione*, in: "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. XX, n.3, dic.1990, pp. 381-395
 - 1991, *Costruire la Democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Il Mulino, Bologna
 - 1998, *Democracy Between Consolidation and Crises. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Morisi M., 1991, *Il Parlamento tra partiti e interessi*, in Morlino (ed.), *Costruire la democrazia*, Il Mulino, Bologna
- Moser P., Schneider G., Kirchgassner G., 2000, *Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective*, Macmillan, New York
- Muller W.C., Strom K., 2000, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Muller P., 1990, *Les politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris
- Nagle G., Spenser K., 1996, *A Geography of the European Union, a Regional and Economic Perspective*, Oxford
- Nascimbene B., 1999, *Comunità e Unione Europea, Codice delle istituzioni*, ristampa aggiornata, Giappichelli, Torino

- Neergaard U.B., 1998, *Competition and Competencies: the Tensions Between European Competition Law and Anti-Competitive Measures by the Member States*, DJOF Publ. Copenhagen
- Nell P.G., 1990, *EFTA in the 1990s: The Search for a New Identity*, in: "Journal of Common Market Studies", vol. XXVIII, no.4 June 1990, pp. 327-358
- Nettleton Fisher S., 1964, *France and the European Community*, Ohio State University Press
- Neville Brown L., Kennedy T., 1994, *The Court of Justice of the European Communities*, fourth ed., Sweet & Maxwell, London
- Noël E., 1991, *Le istituzioni della Comunità Europea*, Documentazione Europea, Lussemburgo
- Nonon J. e Clamen M., 1991, *L'Europe et ses couloirs: Lobbying et Lobbyistes*, Dunod, Paris
- Nonon J., 1993, *L'Europe au pluriel. Douze pays au singulier*, Dunod, Paris
- Norton P.
 1996, *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London
 1995, *Introduction: Adapting to European Integration*, in: "The Journal of Legislative Studies", special issue, vol. 1, autumn 1995, no. 3, pp. 1-11
 1995, *Conclusions: Addressing the Democratic Deficit*, in: "The Journal of Legislative Studies", special issue, vol. 1, autumn 1995, no. 3, pp. 177-193
 1998, (ed.) *Parliaments and Governments in Western Europe*, Frank Cass, London
- Nugent N.:
 1991, *The Government and Politics of the EC*, MacMillan, London
 1992, *The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond*, in: "Journal of Common Market Studies", vol. XXX, no.3 September 1992, pp. 311-328
 1996 (3rd ed.), *The Government and Politics of the European Union*, Westview Press, Oxford
- Observatoire Social Europeene, 1995, *Synoptic Analysis of the Treaties before and after Maastricht*
- O'Keeffe D., Twomey P.M., 1996, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Wiley Chancery, London
- O'Nuallain C., Hoscheit J.-M. (eds.), 1985, *The Presidency of the European Council of Ministers: Impact and Implications for National Governments*, Croom Helm, London
- Olsen J. P., 2002, *The Many Faces of Europeanization*, ARENA working papers, 01/2, Oslo
- Olson M., 1983, *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano
- Page E.C., 1997, *People who Run Europe*, Clarendon Press
- Paolo R., 1990, *The Implementation of Community Law in Italy*, College d'Europe, (unpublished)
- Pappas S.A. (ed.), 1995, *National Administrative Procedure for the Preparation and Implementation of Community Decisions*, EIPA, Maastricht
- Payne D., 1994, *The Politics of Regional Development: Regional Mobilisation and Policy Networks in the New Europe*, paper presented at the "IXth Conference of Europeanists", Chicago, March 31-April 2, 1994
- Parlament Europeen:
 1988, *L'impact du PE sur les Politiques Communautaires (II Rapport, 11.1988)*, Luxembourg
 1989, *Elezioni 1989. Biografie, Direzione generale dell'informazione e delle relazioni pubbliche*, Lussemburgo
 1990a, *Les organes specialise' dans les Affaires communautaires au sein des Parliaments nationaux*, Luxembourg
 1990b, *Les deputes du parlement Europeen 1989/1994*, Luxembourg
 1990c, *Risoluzione sulle Conferenze Intergovernative nel contesto della strategia del Parlamento europeo in vista dell'Unione europea*, Doc.A3-270/90 in G.U.C.E., N.C. 3324/219 del 24.12.1990
 1998, *L'Europa in Italia, Guida pratica all'Unione Europea*, III ediz. D'Anselmi-Hoepli, Roma
- Partido Popular Europeo, 1989, *Robert Schuman, democrata-cristiano y europeo. Actualidad de un modelo*, Union Editorial, Madrid
- Partito Popolare Europeo:
 1985, *Programma e Statuti*, Bruxelles
 1990, *Manuale*, Bruxelles
- Pasquino G.
 1979, *Gruppi di pressione*, in Farneti P., *Politica e Societa*, Le Monnier, Firenze
 1986, *Manuale di Scienza della Politica*, Il Mulino, Bologna

- 1988, *Istituzioni, Partiti, Lobbies*, Saggi Tascabili Laterza, Bari
- 1988, *Rappresentanza e democrazia*, Il Mulino, Bologna
- 1996, *La politica in Italia, 1945-1996*, Laterza, Bari
- 1996, *Profilo della politica in Italia*, Laterza, Bari
- Pélassy D., 1992, *Qui gouverne en Europe?*, Fayard, Paris
- Pellegrom S., *National Civil Servants in EC Environmental Policy: a New Elite and Its Role in European Integration*, paper presented at the "ECPR Joint Working Session", Madrid, April 17-22, 1994
- Penaud J., 1989, *La fonction publique des Communautés Européennes*, in: "La Documentation Française", n.617, 13 dec.1989
- Peters G., 1992, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*, in Sbragia A., 1992, *Euro-politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Brooking Institutions, Washington
- Peterson J., 1994, *Understanding Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis*, paper presented at the "IX International Conference of Europeanists", Chicago, March 30-April 2, 1994
- Petite M., 1989, *Les Lobbies Européens*, in *Pouvoirs*, 48/1989
- Petiteville F., 1999, *La face nationale de la gouvernance communautaire. L'élaboration des positions nationales des États membres sur les propositions d'actes communautaire*, EIPAMAastricht
- Petre L., 1991, *Interest Intermediation at the European Level: a Study of European Consumers Policy*, ECPR Joint Session, Essex, 3/1991
- Picozza E., 1996, *Aree di attività e di competenza della Pubblica Amministrazione e in particolare delle Regioni e degli Enti Locali assoggettati alla disciplina della normativa comunitaria*, in: Ministero della Funzione Pubblica-Programma PASS, Documentazione, vol. II
- Piepoli N.(a cura di), 1994, *L'opinione degli Italiani attraverso i sondaggi*, annuario 1994, Ist.CIRM, Sperling&Kupfer, Milano
- Pistelli L., Fiore G., 2004, *Semestre Nero. Berlusconi e la Politica Estera*, Fazi Editore, Roma
- Pistone S. (ed.), 1982, *L'Italia e l'Unita' Europea*, Loescher, Torino
- Pizzorno A., 1980, *I soggtti del pluralismo*, Il Mulino, Bologna
- Pocar F., 1991, *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano
- Polet R., 1999, *Formation à l'intégration européenne*, European Institute of Public Administration, Maastricht
- Prados de la Escosura L., Zamagni V., 1992, *El desarrollo económico en la Europa del Sur; España e Italia en perspectiva Histórica*, Alianza Universidad, Madrid
- PRAGMA, 1992, *L'Europa degli Italiani. Risultati della ricerca e contributi interpretativi*, Pragma, Roma
- Prate A., 1991, *Quelle Europe? Commentaire*, Juillard
- Prétot X., 1990, *Le droit social européenne*, Presse Universitaires de France, Paris
- Presidência da República, 1999, *A Reforma do Pacto Social*, Colóquio promovido pelo Presidente da República, INCM
- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- 1987, *Italia: Trent'anni d'Europa Comunitaria*, Anno XXIII, N.93, Roma
- 1989, *Europa 1992. Il Mercato Unico. Informazioni per gli operatori*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Roma
- Presidência do Conselho de Ministros, 1997, *Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República: Anteprojecto da articulado e relatório*
- Puccini D. (a cura di), 1997, *Gli spagnoli e l'Italia*, Libri Scheiwiller, Milano
- Putnam R.D., 1993, *Making Democracy Work, Civic Tradition in Italy*, Princeton University Press, Princeton
- Quartermaine L., Pollard J., 1987, *Italy Today. Patterns of Life and Politics*, University of Exeter, Exeter
- Regione Toscana, 2000, *Toscana Europa 2000, rapporto sulle attività in attuazione delle politiche comunitarie*, Stampa Giunta Regionale, Firenze
- Ribeiro J.Felix (cordenação), 1995, *Portugal 2010, Posição no Espaço Europeu, uma reflexão prospectiva*, Lisboa

- Rollo F., 1994, *Historias da Portugal*, Editorial Estampa, Lisboa
- Richardson J. (ed.),
 1982, *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London
 1993, *Pressure Groups*, Oxford University Press
 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London
- Rideau J.
 1997(ed.), *Les États membres de l'Union Européenne. Adaptation, mutation résistance*, L.G.D.J., Paris
 1999, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européenne*, III ed. , L.G.D.J., Paris
- Rodriguez Lopez, E.
 1993, *Conselho Económico e Social, Os Acordos de Concertação Social em Portugal (I – Estudos)*, Lisboa, Junho de 1993, pp. 19-90
 1998, *Mestrado em Estudos Europeus promoção Vasco da Gama (1997-1999)*, Universidade Católica Portuguesa, nov.98- dez.98, Lisboa
- Rolfes R., 1989, *Manoueuering the Euromaze*, in: "Across the Road", 1989
- Romano S.
 1994, *L'Italia scappata di mano*, Longanesi, Milano
Le Italie Parallele, Tea, Milano
- Rometsch D., Wessels W. (ed.), 1996, *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?*, Manchester University Press, Manchester
- Roney A., 1991, *The European Community Facta Book*, London Chamber of Commerce and Industry, London
- Rosenthal G., 1975, *The Man Behind the Decisions: Cases in European Policy-Making*, D.C. Heath, Lexington
- Ross G., 1995, *Jacque Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge
- Roussel E., 1996, *Jean Monnet*, Fayard, Paris
- Royo S., Manul P.C., 2003, *Spain and Portugal in the European Union*, Frank Cass, Portland
- Sakwa R., Stevens A., 2000, *Contemporary Europe*, Macmillan Foundations, St. Martin's Press, New York
- Salgado de Matos L., 1992, *O sistema politico portugues e a Comunidade Europeia*, in: "Análise Social", vol.XXVII, 1992, IV e V, pp.773-787
- Santos N., *Portugal e a nova Europa*
- Shaw J., More G., 1995, (1995): *New Legal Dynamics of European Union*, Clarendon Press, Oxford
- Smith D., 1992, *Portugal and the Challenge of 1992*
- Soares M., 1978, *Portugal e a Comunidade Europeia*, Politida Externa, ano I, numero 1, Julho/Sept. 1978
- Salmon T., Nicoll W. (eds.), 1997, *Building the European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, New York
- Sanchez Monjo E. (ed.), 1997, *Réflexion stratégique sur les mécanisme de participation des Regions à l'Union Européenne dans la perspective de la CIG de 1996*, Actes de la 1ère Conference des Régions de l'UE. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht
- Samary C., 1995, *Yugoslavia Dismembered*, Monthly Review Press, New York
- Sandholtz W., Zysman J., 1989: 1992: *Recasting the European Bargain*, in: "World Politics", XLII, 1 Oct. 1989, pp.95-128
- Santoro C. M., 1989, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unita' ad oggi*, Il Mulino, Bologna
- Sapienza R., 1991, *Il Mezzogiorno e la Comunità Europea*, C.T.D.P., Firenze
- Sartori G.
 1959, *Gruppi di interesse o gruppi di pressione*, in "Il Mulino", n.1/1959
 1971, *La politica comparata: premesse e problemi*, in: "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. I, pp. 7 - 66
 1984, *Social Sciences Concepts. A Systematic Analysis*, Sage, Beverly Hills, CA
 1984, *Guidelines for Concept Analysis*, in Sartori G. (ed.), 1984, *Social Sciences Concepts. A Systematic Analysis*, Sage, Beverly Hills, CA
 1990, *Comparazione e metodo comparato in*: "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.3, anno

- XX, dic. 1990, pp. 397-416
- Sasse C., Pouillet E., Coombes D., Deprez G., 1977, *Decision-Making in the European Communities*, Praeger, New York
- Sauron J.-L.
 1998, *Droit communautaire et décision nationale*, L.G.D.J., Paris
 1998, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, La documentation Française, Paris
 2000, *L'application du droit de l'Union Européenne en France*, II édition, La Documentation française, Paris
- Sbragia A.:
 1992, *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Brooking Institutions Washington
- Shapiro M., *The European Court of Justice*, in Sbragia A., 1992, *Euro-politics: Institutions and Policy-making in the "New" European Community*, Brooking Institutions Washington
- Schatteneider E., 1972, *Interesse generale e sistema di pressione*, in Fisichella D., *Partiti e gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna
- Schmidt V. A., 1997, *Discourse and (Dis)Integration in Europe: the cases of France, Germany and Great Britain*, in: "Daedalus", Cambridge, summer 1997, vol.126, n. 3, pp. 167-195
- Schmitt H., Thomassen J. (eds.), 1999, *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford
- Schmitter P.C.:
 1974, *Still the Century of Corporativism*, *Review of Politics*, 36(1), pp. 85-131
 1977, *Modes of Interest Intermediation and Modes of Societal Change in Western Europe*", in: "Comparative Political Studies", n.10, pp. 7-38
 1981, *Needs, Interests, Concerns, Actions, Associations and Modes of Intermediation: Toward a Theory of Interests Politics in Contemporary Society*, University of Chicago
 1983, *Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice*, in: "Social Research", vol. 50, n.4, winter 1983
 1991, *The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination*, working paper 1991/26, Juan March Institute, Sept. 1991
 2000, *How to democratize the European Union... and Why Bother?*, Rowman and Littlefield Publ., New York
- Schmitter P.C., Lembruch G.(eds.)
 1979, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, SAGE Modern Politics Series, Vol.7, Beverly Hill, CA
Trends toward corporatist Intermediation, SAGE Publications, Beverly Hill, CA
- Schmitter P. and Streek W., 1991, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in *Politics and Society*, Vol. 19, N.2, June 1991
- Schneider G., Aspinwall M. (eds.), 2001, *Same menu, separate tables: the institutionalist turn in political science and in the study of European integration*, "European Journal of Political Research", 2000-08, vol. 38, n. 1, pp. 1-36
- Schneider G., Aspinwall M. (eds.), 2001, *The Rules of Integration: Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester University Press, Manchester
- Schwartz J., Becker U., Pollak C. (eds.), 1994, *The implementation of Community Law: studies in the legislative and administrative policies of the European Community and its member states* Nomos, Baden-Baden
- Schweitzer C.C., Karsten D. (eds.), 1990, *Federal Republic of Germany and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, London
- Scoppola P.
 1991, *La repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna
 1992, in "PRAGMA", *L'Europa degli Italiani. Risultati della ricerca e contributi interpretativi*, Pragma, Roma
- Segretariato del Consiglio, 1995, *Presidency Handbook*, Bruxelles
- Seixas da Costa F., 2002, *Diplomacia Europeia*, Dom Quixote, Lisboa
- Senato della Repubblica-Giunta per gli affari delle Comunita' Europee

- 1991, *Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del Diritto Comunitario*, Roma
- 1994, *Disegni di legge (XII Legislatura)*
- Senato della Repubblica, 1996, *Atti Parlamentari: Proposta di Modificazione del Regolamento*, d'iniziativa dei senatori Coviello, Zecchino, Brienza e Bratina, comunicazione alla Presidenza il 14 maggio 1996
- Senionello S., 1989, *European Interest groups and the CAP*, in *Food Policy*, Vol.14, No. 2, May
- Sforza C., 1952, *Cinque anni a Palazzo Chigi, la politica italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma
- Sherrington P., 2000, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Pinter, London
- Sidjanski D.:
- 1963, *Dimension europeenne de la Science Politique*, L.G.D.J., Paris
- 1967 *Combats pour l'Europe. Role des groupes de promotion*, Danoel, Paris
- 1982 *Les groupes de pression dans la Communaute' Europeen*, in *Il Politico*, No 3, 1982
- 1984 *Le Parlement europeen et les groupes de pression*, in: *Parlement europeen: Bilan-Perspectives, 1979-1984*, Colloge d'Europe, Bruges
- 1992 *L'avenir federaliste de l'Europe*, P.U.F., Paris
- Sidjanski D., Ayberk U.
- 1974, *Bilan des groupes et du processus des decisions de la Communaute' des Six*, in *Res Publica*, Vol. XVI, N1/1974, p.33 e segg.
- 1987, *Le nouveau visage des groupes communautaires*, in "Revue d'Integration europeenne", Vol. X, N.2-3/1987
- 1990, (eds.), *L'Europe du Sud dans la CE*, P.U.F., Paris
- Siedentopf H., Ziller J. (eds.), 1988, *Making European Policies Work: the Implementation of Community Legislation in the Member States*, Sage, London
- Slaughter A.-M., Sweet Stone A., Weiler J., 1998, *European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford.
- Smith D.M., 1997, *Modern Italy, a Political History*, Yale University Press, New Haven and London
- Spence D., 1995, *The Co-Ordination of European Policy by Member States*, in Westlake M., 1995, *The Council of the European Union*, Cartemill, Londra, pp. 353-372
- Spinelli A.
- 1966, *The Eurocrats*, John Hopkings University Press, Baltimore
- 1985, *Il Progetto Europeo*, Il Mulino, Bologna
- 1991, *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna
- 1991, *Diario Europeo / II*, Il Mulino, Bologna
- 1992, *Diario Europeo / III*, Il Mulino, Bologna
- Steiner J., Woods L., 1996, *Textbook on EC Law*, Blackstone Press Lim., 5th ed., London
- Stevens R., 1997, *About Europe: a Look at the European Union and the Member States*, London Bluebell P.
- Stirk M.R., 1996, *A History of European Integration since 1914*, Pinter, London
- Stokes G. (ed.), 1996, *From Stalinism to Pluralism. A Documentary History of Eastern Europe since 1945*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford
- Sukala A., Wessels W., 1997, *The Franco-German Tandem* in Edwards G., Pijpers A. (eds.), 1997, *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Pinter, London
- Sæter M.
- 1965, *Hva er integrasjon?*, in *Internasjonal Politikk* 4/1965, p.366-390
- 1993, *Democracy, Sovereignty and Supranationality: Institution Building and European Union - A Neo functionalist Perspective*, paper presented at the "ECSA 3rd Biennial International Conference", Washington DC, May 27-29, 1993
- Tatò F., 1995, *Framania non vuole l'Italia*, in "LiMes, Rivista Italiana di geopolitica", 2/95, pp. 111-115
- Taylor P., 1983, *The Limits of European Integration*, Croom Helm, London
- Taulègne B., 1993, *Le Conseil Européen*, PUF, Paris
- Telò M., 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, Vol.

- 3, pp. 131 - 248, Einaudi, Torino
- Thatcher M.
1993, *The Downing Street Years*, Harper Collins, London
1995, *The Path to Power*, Harper Collins, London
- Tiersky R., 1999, *Europe Today, National Politics, European Integration and European Security*, Rowman&Littlefield Publishers, Lanham-Boulder-New York-Oxford
- Tilly C., 1985, *Models and Realities of Popular Collective Action*, in: "Social Research", winter 1985, pp. 717-747
- Toller A., 1995, *Europa-politik im Bundestag*, Peter Lang, Frankfurt am Maine
- Torres F., 1998, *The Case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal*, in: "Nação e Defesa", N.85, Primavera 98, II série
- Tsakaloyannis P., 1997, *The EU and the Common Interests of the South* in Edwards G. and Pijpers A. (eds.), 1997, *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Pinter, London
- Tsebelis G., *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, in: "American Political Science Review", 88:1, 1994, 128-142
- Truman D.B.:
1954, *The Governamental Process: Political Interests and Public Opinion*, A.Knopf, New York
1970, *The Governamental Process: Political Interests and Public Opinion*; 2nd ed., A.Knopf, New York
- Tyszkiewicz N., 1987, *Unice's Position and Role in the Completion of the Internal Market*, WP, College d'Europe, Brugge
- Tyszkiewicz T.:
1990, *UNICE: The Voice of European Business and Industry in Brussels*, IREC Conference, September 28-30 1990
Les patrons europeens construisent l'Europe, in: "Politique industrielles", pp. 217-223
- Twitchett C., Twitchett K. (eds), *Building Europe: Britain's Partners in the EEC*, Europa Publications, London
- Unione Europea, raccolta dei Trattati*, 1993, tomo I, vol.I, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Uri P., 1991, *Penser pour l'action. Un fondateur pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris
- Vasconcelos A. (Coordenação de), 1995, *Portugal no Centro da Europa. Propostas para uma reforma democrática do Tratado da União Europeia*, Quetzal Editore, Lisboa
- Valen H., 1995, *L'affaire de la UE dans la politique norvégienne*, in: "Revue Internationale de Politique comparée", vol. 2, n.1, pp. 111-134
- Vallée C., 1983, *Le droit des Communautés Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris
- van Gerven W., 1994, *The Legal Dimension: the Constitutional Incentives for a Constraints on Bargained Administration*, paper presented at EUI, April 14-15, 1994
- van der Voort, 1996, *In Searche of a Role: The Economic and Social Committee in European Decision Making*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht
- van Meerhaeghe M.A.G. (ed.), 1992, *Belgium and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London;
- Van Schendelen, R., Pedler R. (eds.), *Do Committees in Pillar I Have Influence on the EU Decisions and Policy Formation?*, Dartmouth, London, 1998
- Van Schendelen M.P.C.M. (ed.), 1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth Publishing Company, Vermont, USA
- Varsori A., 1998, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Bari
- Van Schendelen R. (ed.) ,1993, *National Public and Private EC Lobbying*, Newcastle upon Tyne, Dartmouth, 1993
- Verba S., 1991, *Comparative Politics: Where Have We Been, Where Are We Going?*, in Wiarda H.J., 1991, *New Directions in Comparative Politics*, Westview Press, Boulder, Co.
- Verba S., Nie N.H., Jacon K., *Partecipazione and Political Equity: a Seven-Nation Comparaison*, Cambridge University Press, Cambridge
- Vieira de Andrade L.M., 1993, *Neutralidade colaborante*, Ponta Delgada
- Villone M., Zuliani A., 1996, *L'attività dei Governi della Repubblica Italiana (1948-1994)*, Il Mulino,

- Bologna
- Vivien N., 1991, *Lobbying Communautaire: les leçons d'expérience réglementaire américaine*, Club de Belles Feuilles, Paris
- Volpe G., 1958, *L'Italia moderna, vol.I, 1815-1989 e vol.II, 1898-1910*, Sansoni, Firenze
- Wallace H. (ed.)
 1983, *Policy-Making in the European Community*, Wiley, New York
 1990, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London
 1991, *The Widern Western Europe. Reshaping the EC/EFTA Relationship*, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, London
 1973, *National Governments and the European Communities*, Chatham House, London
 1985, *Negotiations and Coalition Formation in the European Community* in: "Government and Opposition", 20 (4), fall 1985, pp. 453-472
 1995, *Britain Out on a limb?* in: "The Political Quarterly" n. 1/1995, pp. 46-58 Wallace W.,
- Wallace H., Wallace W., 1996, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford
- Walters M., Coffey P. (eds.), 1990, *The Netherlands and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London
- Weatherill S., Beaumont P., 1999, *EU Law: The Essential Guide to the Legal Workings of the European Union*, III ed., Penguin Book, London
- Weber S., Wiesmeth H., 1991, *Issue Linkage in the European Community*, in: "Journal of Common Market Studies", vol. 29, n. 3.3.1991, pp. 255-267
- Wessels W., 1993, *The Maastricht Treaty on the European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, European Interuniversity Press, Bruxelles
- Wessels W., Maurer A., Mittag J. (eds.), 2000, *Fifteen into One? The European Union and Its Member States*, Manchester University Press, Manchester
- Westendorp, 1995, *The Westendorp Report (Reflection Group's Report)*
- Westlake M.
 1995, (ed.) *The Council of the Union*, Cartermill, London
 1995, *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 IGC Conference*, in: "The Political Quarterly" n. 1/1995, pp. 59-73
- Wickham A., Coignard S., 1986, *La nomenclatura français, pouvoirs et privilège des élites*, Pierre Belfond, Paris
- Williams M., Pearce D., 1998, *European Studies*, second ed., Hodder&Stoughton, London
- Williams S., 1995, *Britain in the European Union: A Way Forward*, in: "The Political Quarterly", n. 1/1995, pp. 5-22
- Windhoff-Héritier A., 1997, *Market-Making Policy in Europe: Its Impact on Member State Policies: The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy*, "Journal of European Public Policy", 1997, vol.4, n. 4, pp. 539-555
- Wright V., *The National Coordination of European Policy Making. Negotiating the Quagmire* in Richarson J. (ed.), 1996, *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London
- Zeff E., Pirro E.B. (eds.), 2001, *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination and Compromise*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Ziller J., 1994, *La culture des caderes nationaux et l'adaptation à l'Europe*, in "Revue Française d'Administration Publique", n. 70, avril-juin 1994, pp. 241-251

