



Osservatorio Istituzionale
Università di Siena



Antenna | Europarlamentare

L'attività dei rappresentanti italiani in Europa

(Rapporto 2010)



CIRCAP
Centre for the Study
of political change

Antenna Europarlamentare è un rapporto periodico di ricerca sviluppato nell'ambito dell'Osservatorio Istituzionale del CIRCAP (Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico) presso l'Università di Siena. Lo studio analizza in forma indipendente alcuni indicatori sulla partecipazione parlamentare e sulle dinamiche di voto degli europarlamentari italiani.

I dati analizzati sono tratti dal portale web del Parlamento europeo, dal sito *VoteWatch*, e dall'archivio carriere parlamentari europee del CIRCAP. L'analisi dei dati così raccolti si limita ad aspetti quantitativi e non implica giudizi di merito sulla qualità dell'attività legislativa.

Antenna Europarlamentare è un progetto di Stefano Braghiroli, Niccolò Conti e Luca Verzichelli.

Il rapporto 2010, realizzato da Stefano Braghiroli, è stato chiuso il 5 Giugno 2010.

La prima edizione di Antenna Europarlamentare cade a un anno esatto dalle Elezioni europee del giugno 2009 ed è perciò di particolare interesse per quanto concerne l'identificazione di nuovi *trend* emersi in seno al Parlamento europeo (PE).

Nella sezione IDENTIKIT tratteremo il profilo socio-demografico ed il *background* politico della delegazione italiana. Nella sezione ATTIVISMO E PARTECIPAZIONE si analizzeranno gli indicatori relativi al contributo dei parlamentari italiani ai lavori del PE. La sezione DINAMICHE PARLAMENTARI si focalizza invece sul grado di convergenza tra le diverse delegazioni partitiche e sulla coerenza di queste ultime rispetto ai gruppi parlamentari transnazionali di appartenenza.

Identikit

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-demografiche, la delegazione italiana presenta alcune caratteristiche peculiari (tavola 1). I rappresentanti italiani sono in media di poco più giovani rispetto ai colleghi europei. Tuttavia, evidenti differenze emergono tra le delegazioni partitiche. I deputati della Lega Nord, con un'età media di 48 anni, distanziano di ben 13 anni quelli dell'UDC che si attestano su un'età media di 61 anni. Le delegazioni PDL, IDV, e PD si collocano rispettivamente a 52, 52, e 56 anni.

Per quanto riguarda la presenza femminile la delegazione italiana presenta un *gap* di quasi 15 punti percentuali rispetto alla media PE¹. Anche su questo livello di analisi, tuttavia, le differenze tra le varie delegazioni partitiche sono evidenti. Il PDL presenta la più alta percentuale di donne elette (28%), seguito dal PD (23%). Sia Lega Nord che IDV hanno una sola donna eletta nelle proprie fila (rispettivamente l'11% e 14%). L'UDC presenta invece una delegazione completamente al maschile.

Tavola 1. – Variabili socio-demografiche

	Italia	PE
Età media	53	55
% Donne	21%	35%

Guardando alle caratteristiche politiche degli europarlamentari italiani (tavola 2) salta all'occhio che una chiara maggioranza, quasi il 70%, è alla prima esperienza europea, mentre gli europarlamentari esperti (al 4° o 5° mandato) si contano sulle dita di una mano. Con il più alto tasso di ricambio, la delegazione italiana rappresenta chiaramente un'eccezione nel panorama del PE. Tuttavia, se guardiamo all'esperienza politica dei deputati non si può certo parlare di neofiti: a fronte di un 70% di esordienti a Bruxelles/Strasburgo, solo il 13% non presentano alcun *background* politico, mentre il 38% mostra esperienze politiche a livello locale, ed il 50% a livello nazionale e sovranazionale.

¹ Il *gap* è rimasto sostanzialmente invariato rispetto alla precedente legislatura.

Tra i soli neo-eletti, le percentuali sono rispettivamente 20%, 55%, e 26%, con una chiara prevalenza di politici locali e regionali.

Tavola 2. – Variabili politiche di background

Esperienza politica	<i>Nazionale/europea</i>	50%
	<i>Locale/regionale</i>	38%
	<i>Nessuna</i>	13%
Mandati PE	<i>Neo-eletti</i>	68%
	<i>2° mandato</i>	15%
	<i>3° mandato</i>	11%
	<i>4° mandato</i>	3%
	<i>5° mandato</i>	3%
Cariche PE	<i>Vice-presidente PE</i>	2
	<i>Presidente comm.</i>	5
	<i>Vice-pres. comm.</i>	10
Cariche gruppo	<i>Presidente</i>	1
	<i>Vice-presidente gruppo</i>	3

Per quanto riguarda l'assegnazione di posizioni chiave nella struttura del parlamento la delegazione italiana sembra relativamente ben posizionata. Roberta Angelilli (PDL) e Giovanni Pittella (PD) ricoprono attualmente la carica di vice-Presidente. Cinque commissioni (su 23) sono oggi presiedute da italiani, tra le quali le prestigiose commissioni Affari Esteri-AFET (Gabriele Albertini, PDL) e Affari Costituzionali-AFCO (Carlo Casini, UDC). Di 5 presidenti, 2 risultano rispettivamente in quota PDL e PD, ed uno in quota IDV. Le 10 vicepresidenze sono invece così distribuite tra la delegazioni partitiche: 6 al PDL, 3 al PD, e 1 alla Lega. In termini quantitativi gli italiani sembrano aver ottenuto un discreto numero di presidenze rispetto ad altre delegazioni di grandezza comparabile: Germania (5 presidenze), Francia (4), Regno Unito (3), Spagna (2).

Per quanto riguarda le cariche a livello di gruppi politici, un solo gruppo è presieduto da un deputato italiano: il leghista Francesco Speroni, co-presidente del gruppo Europa della Libertà e della Democrazia (ELD), unitamente al britannico Nigel Farage. Vito Bonsignore (PDL) è vice-presidente del gruppo popolare, Gianluca Susta (PD) del gruppo socialista e democratico, e Niccolò Rinaldi (IDV) del gruppo liberal-democratico.

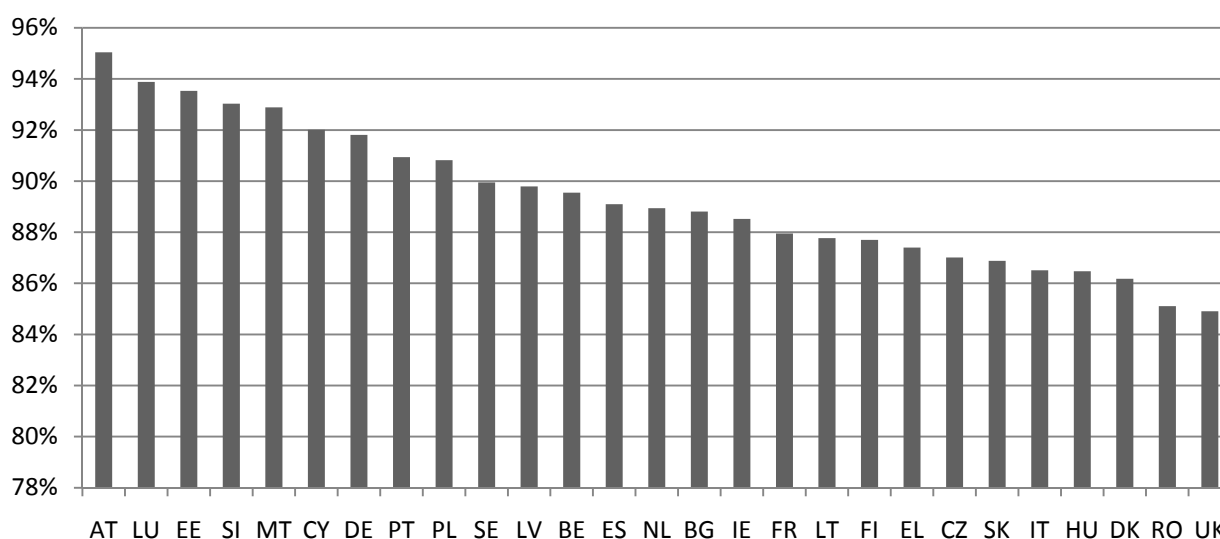
Attivismo e partecipazione

Il tasso di presenze in parlamento, la più ovvia misura di attivismo degli eurodeputati (figura 1), mostra che la delegazione italiana sembra perpetuare la tradizione di scarsa partecipazione e di eccezionalità rispetto al nucleo dei paesi fondatori e più integrazionisti. A fronte di un tasso medio di presenze dell'89%, ad un 92% della delegazione tedesca, 90% di quella belga, 89% di quella olandese e spagnola, la

delegazione italiana si pone con il suo 87% al quart'ultimo posto della graduatoria, ben al di sotto della media PE ed in compagnia di delegazioni tipicamente euroscettiche come i britannici (85%), i cechi (87%), o i danesi (86%).

Distinguendo tra le diverse componenti partitiche, la delegazione con il più alto tasso di presenze è quella leghista (91% di presenza), seguita da quella PD col 89%, PDL e IDV (entrambe 85%); ultima risulta la delegazione UDC con il 77% delle presenze. **Solo sette deputati (su 72) sono stati presenti a tutte le sedute:** Salvatore Caronna (PD), Lorenzo Fontana (LN), Roberto Gualtieri (PD), Salvatore Iacolino (PDL), Giovanni La Via (PDL), Oreste Rossi (LN), e Giancarlo Scottà (LN).

Figura 1. – Percentuale di presenze per delegazione nazionale



Un ulteriore indicatore della scarsa rilevanza attribuita al mandato europeo è fornito dal dato sulla partecipazione nei giorni che hanno segnato le recenti elezioni regionali del 28/29 marzo 2010; nella seduta del 25, il tasso di presenze è infatti crollato di ben 13 punti arrivando a toccare un imbarazzante 70% (51 presenze su 72). Tale fenomeno sembra legato sia ad obblighi “di bandiera” a cui i deputati europei sono chiamati dai partiti nelle campagne elettorali, sia alla volontà dei singoli parlamentari di aumentare la propria visibilità agli occhi della leadership del partito ed in questo modo capitalizzare le proprie *chances* di ottenere nel prossimo futuro una carica nazionale.

Per misurare l'attivismo parlamentare dei deputati italiani è stato sviluppato un indice composito calcolato a livello di singoli eurodeputati che include, oltre al tasso di presenze, vari indicatori di attivismo legislativo: rapporti², dichiarazioni scritte³ e mozioni⁴ presentate, rapporti emendati⁵, opinioni⁶, discorsi in plenaria⁷ e interrogazioni

² Numero di rapporti seguiti da ogni europarlamentare.

³ Numero di dichiarazioni scritte presentate da ogni europarlamentare.

⁴ Numero di mozioni presentate da ogni europarlamentare.

⁵ Numero di rapporti nei quali ogni europarlamentare ha presentato emendamenti.

parlamentari (IP)⁸. L'indice così costruito⁹ denota "iper-attivismo" quando è maggiore di 1 (media PE) ed "ipo-attivismo" quando è al di sotto di tale soglia. Il valore degli indicatori di attivismo (con l'esclusione del tasso delle presenze discusse sopra) e l'indice finale sono presentate nella tavola 3.

Tavola 3. – Attivismo parlamentare e sue dimensioni

	Bozze rapporti	Dichiarazioni scritte	Discorsi plenaria	Mozioni	Opinioni	IP	Rapporti emendati	Attivismo
Media Italiani	0,23	0,23	8,21	3,51	0,26	15,82	5,56	0,86
Media PE	0,32	0,26	13,24	4,30	0,27	11,70	7,26	1

Considerando tutti i sette indicatori di attivismo legislativo descritti sopra, la fotografia che emerge non è entusiasmante. **Gli eurodeputati italiani appaiono sotto la media in tutti gli indicatori, con l'esclusione delle interrogazioni parlamentari** (15,82 rispetto ad una media PE di 11,70). Particolarmente ragguardevole sono i *gap* in termini di discorsi pronunciati in plenaria (8,21 vs. 13,24; -38%), mozioni (3,51 vs. 4,30; -18%), rapporti emendati (5,56 vs. 7,26; -23%). Alla luce di questi dati, non è dunque sorprendente che il tasso di attivismo degli italiani sia sensibilmente al di sotto della media del PE, attestandosi a 0,86. Tra le delegazioni comparabili per dimensioni e storia, quella tedesca (0,94) e quella francese (0,91) sono le più vicine al profilo degli italiani.

Come abbiamo detto l'unico indicatore in cui i deputati italiani si distinguono rispetto ai colleghi europei sono le interrogazioni parlamentari (+26%). In questo senso la natura delle interrogazioni sembra funzionale a mantenere vivo il rapporto col proprio elettorato di riferimento, in funzione di tutela formale o sostanziale degli interessi del proprio collegio. Nella quasi totalità dei casi le interrogazioni (alla Commissione europea o al Consiglio) riguardano problematiche locali molto specifiche, ma di grande rilevanza per le comunità locali interessate, e per questo capaci di aumentare la popolarità di un deputato attivo in tal senso¹⁰.

⁶ Numero di volte in cui ogni europarlamentare ha ricevuto l'incarico di esprimere un'opinione su un rapporto (*rapporteur*).

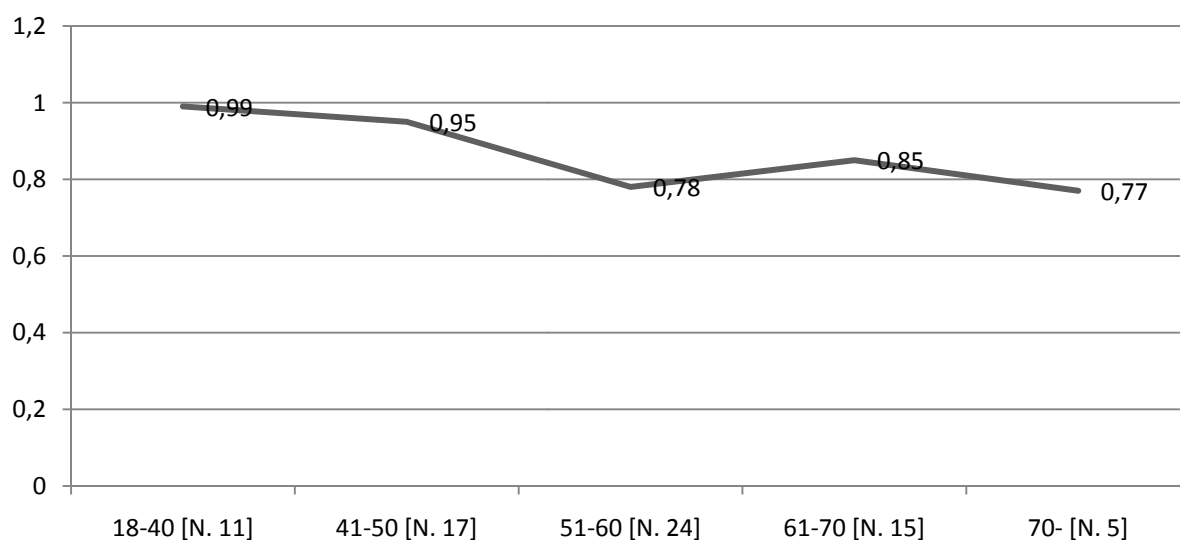
⁷ Frequenza dei discorsi in seduta plenaria di ogni europarlamentare.

⁸ Numero di interrogazioni parlamentari presentate da ogni europarlamentare a Commissione europea o Consiglio.

⁹ L'indice di attivismo rappresenta la somma dei rapporti tra il valore, su ognuna delle otto dimensioni, per ogni singolo deputato e la media PE, diviso per il numero delle dimensioni. La formula può essere formalizzata come di seguito: $(D1_score_deputato/D1media_PE + D2_score_deputato/D2media_PE + \dots + D8_score_deputato/D8media_PE)/8$, dove D rappresenta ciascuna delle otto dimensioni dell'attivismo legislativo.

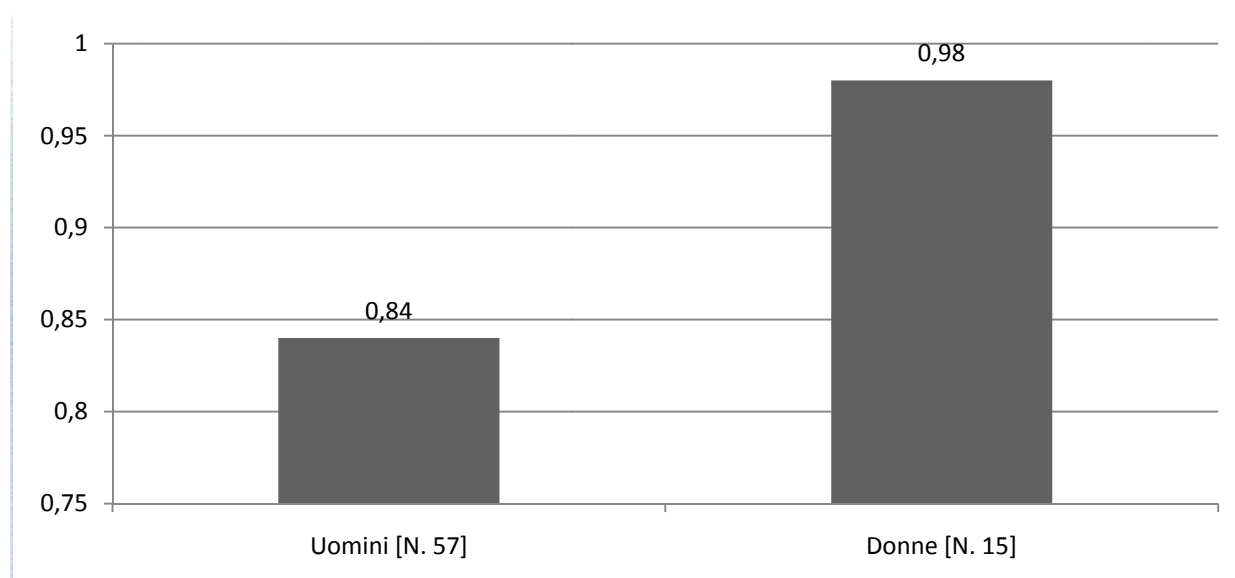
¹⁰ Campione indiscusso è Cristiana Muscardini (PDL) con 96 interrogazioni parlamentari.

Figura 2. – Età ed attivismo parlamentare



Guardando all’impatto dei fattori socio-demografici sull’attivismo parlamentare degli eurodeputati, l’età sembra giocare un ruolo importante (figura 2). I deputati nella fascia d’età “18-40 anni” emergono come i più attivi, con un punteggio che si assesta sulla media PE. Con l’aumentare dell’età il tasso di produttività legislativa ed attivismo degli eurodeputati tende a calare sensibilmente, fino a 0,77 (-22%) nella fascia d’età superiore a settant’anni. **Questo sembra essere un indicatore evidente dell’impatto di quel tipo di rappresentanti comunemente definiti “Euro-pensionati”, politici di lunga data che dopo una vita spesa al top della politica nazionale, scelgono di svernare a Strasburgo, senza dimostrarsi particolarmente interessati ed attivi nei lavori parlamentari.**

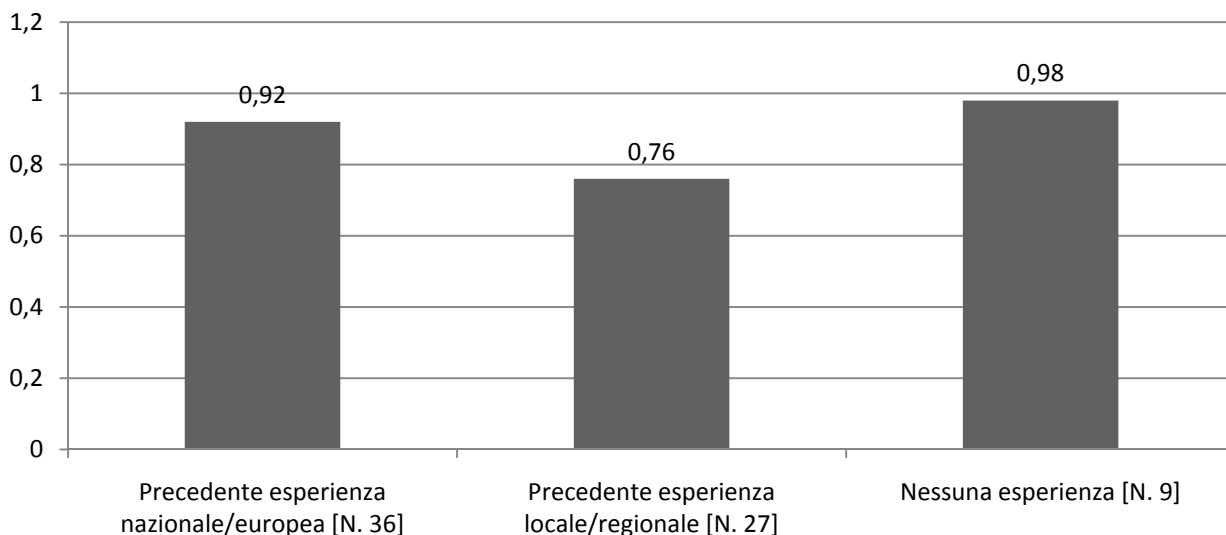
Figura 3. – Genere ed attivismo parlamentare



In tema di fattori socio-demografici, il genere sembra emergere come una variabile significativa (figura 3). Il tasso di attivismo parlamentare della piccola delegazione rosa di deputate italiane (0,98) appare superiore (e vicino alla media PE), rispetto a quello dei

colleghi uomini (0,84). Sostanzialmente, questo dato suggerisce che, seppur sottorappresentate, le eurodeputate italiane appaiono in media molto attive in termini di produzione legislativa.

Figura 4. – Esperienza politica ed attivismo parlamentare

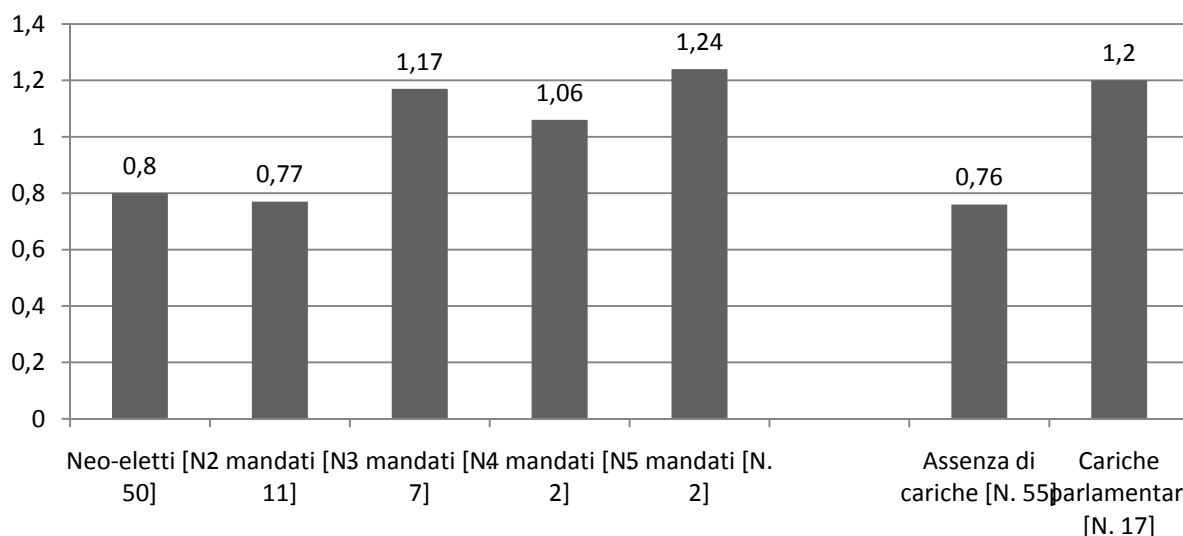


Guardando alla relazione tra attivismo parlamentare ed esperienza politica dei deputati, un fenomeno particolarmente interessante emerge tra gli italiani (figura 4). Se la sostanziale equivalenza tra l'attivismo dei neofiti della politica (0,98) e quello dei veterani (0,92) sembra in contrasto con l'idea di una socializzazione progressiva nel tessuto parlamentare europeo, il primo dato suggerisce un maggiore impegno da parte di questo segmento. Tale attivismo si spiega forse con il bisogno di emergere agli occhi della leadership nazionale, ai fini di un "grande salto" nella politica nazionale?

Un punto che merita attenzione è invece **il basso risultato in termini di attivismo dei parlamentari con esperienza locale e regionale, indicatore di una peculiarità tutta italiana: l'accumulo di cariche**. Nella maggior parte dei casi, a differenza dei deputati nazionali, coloro che ricoprivano cariche di sindaci o presidenti di provincia¹¹ hanno mantenuto tale carica un volta eletti a Strasburgo. Due cariche implicano una necessaria duplicazione degli impegni, e questo sembra pesare sulla *performance* in termini di attivismo parlamentare e produzione legislativa degli eurodeputati con *background* locale o regionale (0,76).

¹¹ A livello nazionale, il mandato europeo è incompatibile con le cariche di deputato, senatore, componente del governo di uno Stato membro, Presidente di Regione, assessore regionale. Una legge del 2004 ha introdotto ulteriori incompatibilità con le cariche di consigliere regionale, presidente di provincia e sindaco di comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Riguardo al mandato di sindaco e di presidente di provincia, tuttavia, la legge italiana prevede una norma transitoria che consente agli eletti al Parlamento europeo di continuare a ricoprire le cariche nei rispettivi enti locali fino alla conclusione del mandato nazionale.

Figura 5. – Cariche, mandati europei, ed attivismo parlamentare



L'ipotesi di una socializzazione parlamentare progressiva sembra invece pienamente confermata dall'analisi della relazione tra anzianità parlamentare ed attivismo (figura 5). **Gli europarlamentari più freschi presentano un tasso di attivismo strutturalmente più basso rispetto a quelli "stagionati"**. In questo senso, il tasso di attivismo dei neo-eletti e dei parlamentari al secondo mandato – che rappresentano circa l'85% della delegazione – è rispettivamente 0,8 e 0,77. Il tasso medio di attivismo più elevato è quello dei deputati al quinto mandato (1,24), ma ugualmente, i *seniores* al 3° o 4° mandato si attestano stabilmente sopra la media PE (rispettivamente, 1,17 e 1,06). Tale piccolo gruppo di europarlamentari sembra presentare le caratteristiche di nucleo fondante di una coerente elite parlamentare transnazionale.

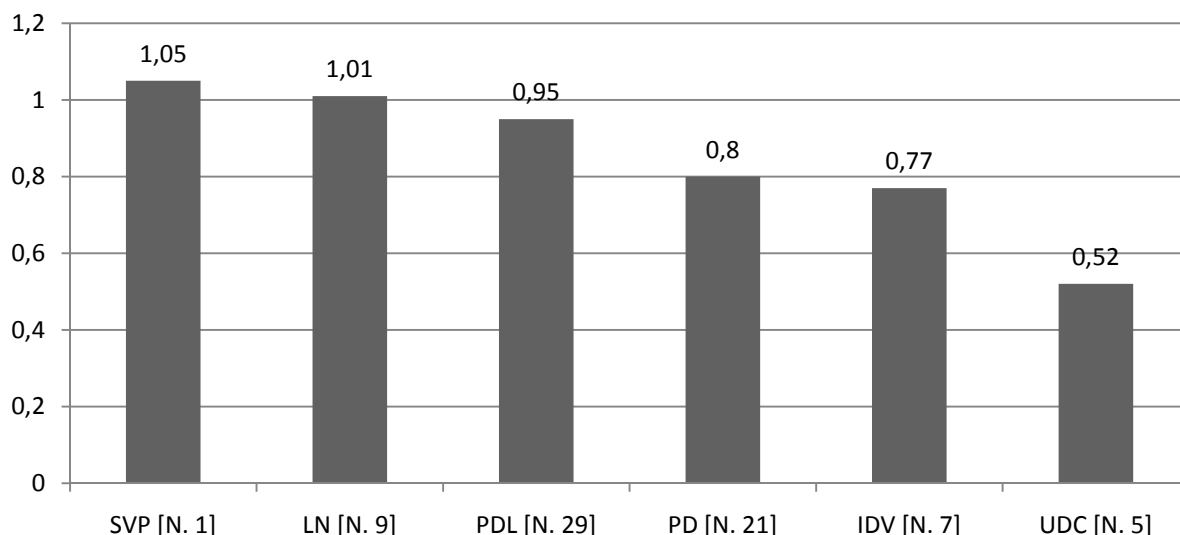
Tale fenomeno sembra confermato dall'alto tasso di attivismo di coloro che ricoprono posizioni chiave nel parlamento (vice-presidente PE, presidente o vice-presidente di commissione). In questo senso, i 17 europarlamentari che figurano nella leadership istituzionale del PE presentano un tasso di attivismo pari a 1,2 (+0,44 rispetto al resto degli italiani), ben al di sopra della media PE. Questo dato suggerisce che generalmente **chi ottiene cariche di prestigio a livello parlamentare mostra un livello rimarchevole di attivismo legislativo**, vuoi per i maggiori compiti imposti dalla carica, vuoi per una selezione meritocratica alla base.

Un'ulteriore dimensione da esplorare, nello studio dell'attivismo parlamentare, è quella partitica. Pur rimanendo endemicamente inferiore alla media PE, il tasso di partecipazione e di attivismo parlamentare degli eurodeputati italiani varia sensibilmente tra le forze politiche rappresentate (figura 6). Il punteggio più alto è ottenuto dalla delegazione leghista che si assesta intorno alla media PE con 1,01¹². A seguire, troviamo i deputati PDL (0,95), PD (0,8), ed IDV (0,77). Il più basso tasso di partecipazione è quello della delegazione UDC con un ridotto 0,52. Significativo è quindi

¹² Il punteggio più alto è ottenuto dal deputato Herbert Dorfmann della *Südtiroler Volkspartei* (SVP).

il *gap* in termini di attivismo tra centro-destra (LN e PDL) e centro-sinistra (PD e IDV) che in media risulta di 0,17 punti (0,96 vs. 0,79).

Figura 6. – Attivismo parlamentare delle delegazioni partitiche



Senza dimenticare i fattori più legati alle attitudini individuali, un aspetto importante da considerare in questa analisi è l'età media delle delegazioni di partito, che sembra correlata all'attivismo. Non a caso, le due delegazioni con il tasso di partecipazione più elevato sono anche quelle relativamente più "giovani" (48 anni LN, 52 anni PDL). La delegazione UDC, che presenta il tasso più basso, è anche quella relativamente più "anziana" e, come abbiamo visto nelle sezioni precedenti, età e attivismo sono correlati negativamente.

Se spostiamo la nostra attenzione **al livello dell'attivismo dei singoli europarlamentari, i risultati non sono estremamente esaltanti**. I soli tre eurodeputati con un punteggio superiore a 2 sono Mario Mauro (PDL), candidato italiano alla presidenza del PE, con 3,06¹³, la neo-eletta Barbara Matera (PDL), vice-presidente della commissione su diritti delle donne ed uguaglianza di genere, con 2,67, e Paolo De Castro (PD), ex ministro dell'agricoltura e attuale presidente della commissione agricoltura, con 2,47. Tra i parlamentari meno attivi spiccano invece il veterano dell'UDC Ciriaco De Mita, con un tasso di attivismo pari a 0,11¹⁴ ed il leghista toscano Claudio Morganti con 0,20.

¹³ Mario Mauro si posiziona sedicesimo nel parlamento in termini di attivismo; tuttavia ben distante dalla prima, la francese Veronique Mathieu che ottiene un punteggio di 11,17.

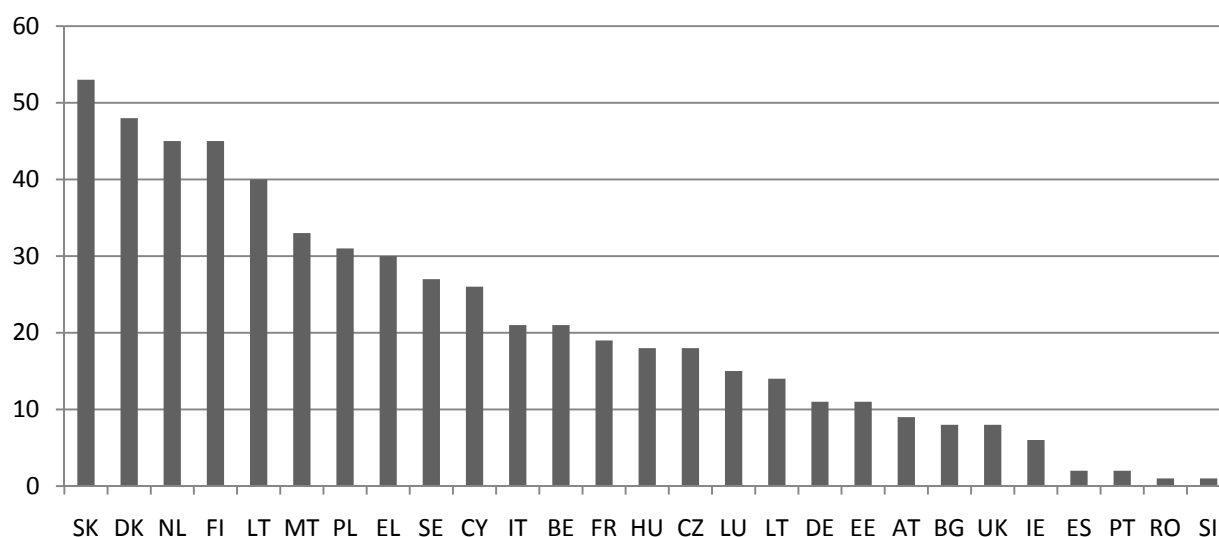
¹⁴ Ciriaco De Mita è il deputato più anziano del PE e presenta un tasso di presenze pari al 65% (30 presenze su 46 plenarie). De Mita totalizza "0" su ogni indicatore di attivismo legislativo con l'eccezione di due interrogazioni parlamentari.

Dinamiche parlamentari

Un ultimo ambito toccato da questo rapporto riguarda le dinamiche parlamentari europee in una prospettiva italiana. Due aspetti, in particolare, verranno discussi in questa sezione: 1) l'incidenza del fattore nazionale (coesione di bandiera) nelle dinamiche di convergenza delle varie delegazioni partitiche nazionali; 2) la coerenza nel rapporto tra delegazioni partitiche e rispettivi gruppi europei di affiliazione nell'ambito dell'attività legislativa.

Per quanto concerne il primo aspetto, **la delegazione italiana presenta un numero di voti di interesse nazionale (21) perfettamente in linea con la media PE (20,9). Ciò significa che, su un totale di 672 voti, la maggioranza di tutte le delegazioni partitiche italiane ha votato allo stesso modo il 3% delle volte** (figura 7). Questo tipo di voti di convergenza si verifica tipicamente a tutela dell' "interesse nazionale". Non è un caso che tra i paesi con il maggior numero di voti di convergenza spicchino nuovi stati membri dell'Europa centro-orientale (Slovacchia, Lettonia, e Polonia) o stati tipicamente freddi verso il processo di integrazione come la Danimarca, più sensibili all' *appeal* dell' "interesse nazionale". Nel caso italiano, una parte rilevante di voti toccano questioni sensibili dal punto di vista nazionale come politica estera e di sicurezza (6 voti) e budget (6 voti) che rappresentano il 57% dei casi di convergenza¹⁵.

Figura 7. – Voti di interesse nazionale per delegazione nazionale (numeri assoluti)



¹⁵ Tipici esempi di voti di interesse nazionale sono la mozione *Politiche per la valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli: quale strategia?* del 25.03.2010 o le mozioni *Sicurezza energetica – Nabucco e Desertec* del 17.09.2009.

Il secondo aspetto discusso in questa sezione riguarda il tasso di convergenza tra le delegazioni partitiche italiane ed i relativi gruppi parlamentari europei¹⁶. Un primo dato generale che emerge è che **il tasso di convergenza delegazione-gruppo è relativamente alto (94%) e superiore alla media PE (90%)**. In questo senso, la tradizione di europeismo del nostro paese sembra giocare un qualche ruolo. Il secondo fattore che emerge riguarda tuttavia le sensibili differenze tra diverse delegazioni partitiche (tavola 4). Da un lato, le delegazioni appartenenti ai tre gruppi principali (popolari, socialisti e democratici, liberal-democratici) presentano un numero limitato di defezioni ed un tasso di accordo molto elevato (rispettivamente, PDL 100%, UDC 99%, PD 97%, IDV 95%). Il tasso di accordo cala sensibilmente quando si prende in considerazione la Lega Nord che, affiliata ad un gruppo minoritario (ELD), raggiunge a malapena l'80%. Queste differenze, oltre che dalle diverse attitudini dei singoli partiti alla collaborazione trans-nazionale, sembrano dipendere anche dal grado di strutturazione dei gruppi, più elevato in quelli maggioritari, più ridotto in quelli minori.

Per quanto riguarda **le tematiche più soggette a defezioni, queste sembrano dipendere da un lato dall'idea di "interesse nazionale" e dall'altro dalle diverse sensibilità dei partiti nazionali non sempre compatibili col sentire maggioritario nei gruppi**. Così, la Lega defeziona circa il 40% delle volte dal proprio gruppo su questioni voti legati a budget, pesca, ed uguaglianza di genere; il PD defeziona per circa il 20% delle volte su occupazione ed affari sociali.

Tavola 4. – Tasso di adesione delle delegazioni partitiche alla linea del gruppo

	Tasso di accordo	"Policy issue" più divisiva
PDL	100%	Agricoltura = 98%;
PD	97%	Occupazione e affari sociali = 79%;
LN	80%	Budget = 63%; Pesca = 61%; Uguaglianza di genere = 62%;
IDV	95%	Industria, ricerca, energia = 70%;
UDC	99%	Libertà civili, giustizia, e affari interni = 94%;

¹⁶ La convergenza è intesa come il numero di volte in cui la maggioranza dei deputati di una delegazione partitica vota nello stesso modo della maggioranza dei parlamentari del gruppo a cui è affiliata.

Fonti

Achivio carriere parlamentari europee CIRCaP

Parlamento europeo [http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_it.htm]

VoteWatch [<http://www.votewatch.eu/>]

Approfondimenti

Stefano Braghiroli e Luca Verzichelli, “Parlamentari a Strasburgo”, Rivista Il Mulino, No. 5/2009. ISSN 0027-3120.