

Parlamento portoghese

In Portogallo la democrazia venne introdotta nel 1974 e le elezioni del primo parlamento democraticamente eletto, l'Assemblea della Repubblica (AR), ebbero luogo due anni più tardi. La candidatura come membro della Comunità economica europea (CEE) venne presentata il 28 marzo 1977. Il Trattato di adesione fu firmato il 12 giugno 1985, dopo anni di trattative, una volta soddisfatte le condizioni necessarie e consolidata la democrazia. Il Portogallo diventò infine membro a pieno titolo della CEE il 1° gennaio 1986.

Durante i negoziati, nel 1979, l'AR creò una delegazione per favorire lo scambio di informazioni con il Parlamento europeo (PE), creando nel 1980 la Commissione per l'integrazione europea. Questa Commissione aveva un duplice obiettivo: monitorare il processo dei negoziati governativi e stabilire regolari contatti con il PE, con gli altri parlamenti nazionali e con la società civile. Nel 1987 fu ribattezzata Commissione per gli Affari europei (CAE), una commissione permanente specializzata, su un totale di circa 12 commissioni parlamentari. L'odierna CAE ha 33 membri del Parlamento ed è di solito presieduta dal partito alla guida del governo.

L'adesione all'UE ha avuto un impatto considerevole sul quadro giuridico portoghese, traducendosi in uno sforzo continuo per adattare le prerogative costituzionali e giuridiche ai Trattati europei e alla Comunità europea in generale. Cinque revisioni costituzionali su sette riguardavano adattamenti all'UE.

Tutti i trattati sono negoziati dal governo, approvati dal Parlamento e ratificati dal Presidente della Repubblica. Il solo mezzo a disposizione del Parlamento per riequilibrare la propria perdita di competenze legislative e di controllo parlamentare su di una serie di questioni divenute di competenza UE, è quello di ricevere le informazioni dal

governo e di esercitare il controllo politico sul governo durante i negoziati di ciascun trattato. Ciò consente al parlamento di partecipare, *ex ante*, al processo di *decision-making* definendo i contenuti legislativi.

La Costituzione portoghese (CRP) sancisce che il governo è tenuto a informare il Parlamento circa l'andamento del progetto europeo. Il Parlamento può seguire e valutare la partecipazione del Portogallo in tale processo; può deliberare sulle decisioni in sospeso, prese dalle organizzazioni UE, che potrebbero ricadere sotto la propria esclusiva competenza legislativa; può deliberare sulla trasposizione della legislazione UE, qualora essa influisca sulla legislazione portoghese; può legiferare circa il regime di designazione dei membri che compongono gli organismi UE (eccetto quelli della Commissione); e le commissioni parlamentari possono convocare i membri del governo per consultazioni.

Fino all'ultima revisione costituzionale, nel 2004, non vi era alcun provvedimento volto a sottoporre ogni tipo di trattato a referendum; soltanto questioni di interesse nazionale, incluse in tali trattati, potevano divenire oggetto di referendum. Nel 2004 fu introdotto un emendamento specifico per permettere di sottoporre il Trattato costituzionale a referendum. Infatti, la partecipazione del Portogallo all'UE non è mai stata sottoposta a un referendum nazionale, malgrado due tentativi in tal senso (il Trattato di Amsterdam e il Trattato costituzionale). Ambedue i tentativi furono respinti dalla Corte costituzionale sulla base di una mancanza di chiarezza nelle questioni da sottoporre a referendum.

Oltre che dalla CRP, il monitoraggio degli affari UE viene regolato dalla legge 20/1994, terza legge in materia (successiva alla legge 28/1987 e alla 111/1998) che determina la relazione tra governo e Parlamento sulle questioni UE. Ad esempio, essa stabilisce l'obbligo da parte del governo di tenere il Parlamento informato in modo sistematico (tutte le proposte europee devono essere comunicate al parlamento), il

dovere di fornire un'informativa globale (presenza del governo in Parlamento durante ciascuna presidenza del Consiglio e di presentare un resoconto annuale circa la partecipazione del Portogallo all'UE) e l'obbligo di consultazione (qualora siano in questione argomenti che implicino competenze riservate al Parlamento). Questa legge regola anche i rapporti tra il CAE e le altre commissioni permanenti, il *plenum*, i deputati portoghesi al Parlamento europeo e la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Riguardo alle informazioni fornite dal governo, è responsabilità del Parlamento considerare la legislazione riguardante materie UE, come pure il programma finanziario del progetto UE, ad esempio, in termini di fondi strutturali.

Da quando essa venne approvata sono stati proposti cinque differenti emendamenti per modificare questa legge. A eccezione del primo, i termini per l'approvazione di tali disegni di legge decadde prima di poter essere votati. Tali emendamenti miravano a rendere obbligatorio che l'iniziativa di legge ricadesse sotto la competenza legislativa esclusiva del Parlamento, a promuovere un rapporto più stretto tra l'AR e l'EP, ad ampliare i doveri del governo nell'ambito dell'informazione (particolarmente circa i fondi provenienti dall'UE) e a creare un maggior numero di dibattiti parlamentari con il governo. I progetti di legge miravano inoltre a incoraggiare rapporti più saldi con le Assemblee legislative delle Azzorre e di Madeira e ad attirare più risorse (umane, tecniche e finanziarie) al fine di consentire un più efficace monitoraggio degli affari europei.

La realtà pratica è in qualche modo differente da quella che il quadro legislativo (Costituzione, diritto e trattati) stabilisce. Non soltanto in termini di informazione che il governo fa pervenire concretamente al Parlamento, ma anche nelle procedure di controllo di quest'ultimo. Ciò è riconducibile a varie cause, ad esempio la difficoltà nel quantificare il rapporto costi/benefici in termini di

risultati che l'azione del Parlamento può raggiungere al livello europeo. Ma anche il fatto che il Portogallo abbia avuto in più occasioni delle ampie maggioranze ha comportato una certa inerzia nel processo di controllo, così come il fatto che i due partiti principali abbiano posizioni molto simili sull'UE e che nessun partito rappresentato in parlamento abbia alcuna obiezione rispetto all'integrazione europea. Oltre a ciò, vi è tuttora una mancanza di pratica parlamentare che permetta un'analisi costante e dettagliata delle politiche UE, in parte a causa della generale mancanza di risorse del Parlamento portoghese; un sostegno amministrativo e tecnico per esaminare le questioni UE viene fornito a livello di Commissione, più che a singoli deputati, e tale supporto è sovente limitato a uno o due assistenti ricercatori.

Per queste ragioni, il rapporto tra il Parlamento portoghese e il governo può essere definito, per quanto concerne le questioni UE, come un sistema di influenze e informazioni informali (v. Fraga, 2001, p. 74 e ss.). Questo modello permette al governo di essere più flessibile nelle trattative e implica un basso livello di intervento da parte del Parlamento; specialmente se lo si paragona ad altri sistemi nei quali il governo segue le raccomandazioni del parlamento durante l'intero ciclo di negoziazione e voto (come avviene in Danimarca) o dove vi è un'analisi sistematica in cui si vaglia tutta la documentazione relativa all'UE e su incontri regolari con membri del governo (come nel Regno Unito).

Inoltre in Portogallo si possono notare tendenze positive nel rapporto tra governo e Parlamento. Ad esempio, quest'ultimo riceve correntemente regolari informazioni sia dal Dipartimento di Giustizia e affari interni, sia direttamente dal PE e, dal 2005, dalla Commissione europea. In più, ogni semestre, la presidenza del Consiglio è oggetto di un dibattito parlamentare di verifica, in presenza di membri del governo. Il Parlamento valuta pure, tramite le Commissioni

permanenti e nel *plenum*, il resoconto annuale presentato dal governo riguardante l'adesione del Portogallo all'UE. Infine, il ministero degli Affari esteri, oppure il segretario di Stato per gli Affari europei si incontra con il CAE prima e dopo ciascun Consiglio europeo. Questi incontri puntano a uno scambio di informazioni riguardo alle questioni principali in gioco e alla posizione sostenuta dal governo.

Inoltre, il CAE presenta annualmente un piano d'azione, all'inizio di ogni anno legislativo. Questo piano delinea una certa quantità di argomenti importanti dell'agenda europea, che verranno analizzati nel corso dell'anno. Inoltre, fin dal 2003, vi è stato un tentativo per stabilire un procedimento per il monitoraggio del Programma legislativo e operativo della Commissione europea, malgrado alcune difficoltà rispetto a un pieno funzionamento di tale procedura. Dal 2002 si sono tenuti regolari incontri con membri governativi, al fine di arricchire il dibattito sul futuro dell'UE. È stata inoltre creata una pagina internet dedicata al CAE (www.parlamento.pt), che si focalizza sulla partecipazione dell'AR all'UE, in particolare sulla Convenzione. Il CAE ha anche organizzato una "Convenzione giovanile" sul futuro dell'UE e ha consultato in varie occasioni la comunità accademica, così come i rappresentanti della società civile, dei sindacati, degli imprenditori, delle ONG, e così via. Tra le altre cose, relazioni e incontri con deputati al Parlamento europeo hanno fatto parte delle normali attività del CAE.

L'esperienza della convenzione ha avuto un notevole impatto sul ruolo avuto dall'AR. La quantità di attività interparlamentari è aumentata considerevolmente e ora vi è senza dubbio un più dinamico rapporto tra l'AR e gli altri parlamenti della UE. Ciò si è reso soprattutto evidente dal 2004 con la creazione del segretariato del COSAC, del progetto Inter-parliamentary EU information exchange (IPEX) e, in particolare, il meccanismo di allarme rapido della sussidiarietà, come stabilito da un protocollo allegato al

Trattato costituzionale. Inoltre, l'AR è presente nella Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'UE e in altre organizzazioni internazionali quali l'Assemblea parlamentare euromediterranea; in questo ambito prende pure parte a incontri a livello europeo come quelli delle commissioni permanenti e alle attività di cooperazione tecnica nel contesto di specifici programmi interparlamentari.

Il ruolo del Parlamento portoghese in termini di monitoraggio degli affari europei è dunque tuttora più di tipo reattivo che proattivo. Le ragioni principali di ciò sono da attribuirsi a fattori politici (come la cultura politica e il ruolo del parlamento) e alle scarse risorse disponibili da parte del parlamento e dei deputati. Tuttavia, si sono verificati notevoli progressi, specialmente a partire dalla crescente consapevolezza dall'inizio degli anni 2000, in relazione all'esperienza della Convenzione.

Cristina Leston-Bandeira (2012)