



**Forum parlamentare “I Parlamenti dell’Unione europea nella governance globale”  
(Bruxelles, 18 febbraio 2014)  
Scheda n. 27/AP**

**1. Programma dei lavori e temi di discussione**

Il **Forum parlamentare**, che si svolge in un’unica giornata, è articolato in tre sessioni di lavoro.

La prima sessione sarà aperta da un intervento del Segretario generale dell’Unione interparlamentare, Anders B. Johnson, con il titolo **“Parlamenti e democrazia nell’era delle Global Domestic Politics”**.

L’**Unione interparlamentare** è un’organizzazione internazionale che riunisce i rappresentanti dei Parlamenti democraticamente eletti dei Paesi del mondo. Essa costituisce un foro privilegiato di concertazione parlamentare, con l’obiettivo di sostenere la pace e la cooperazione tra i popoli e rafforzare le istituzioni parlamentari. È composta di Gruppi Nazionali, rappresentanti i rispettivi Parlamenti. Il Gruppo Nazionale è creato per decisione del Parlamento membro, “costituito in conformità delle leggi di uno Stato sovrano”. In ogni Parlamento può essere creato un solo Gruppo Nazionale.

Il Presidente dell’Unione Interparlamentare, eletto il **19 ottobre 2011**, è l’**Onorevole Abdelwahad RADI**, già Presidente della Camera dei Rappresentanti del Marocco . (Il Presidente della U.I.P. è eletto per un solo mandato di 3 anni). L’Unione Interparlamentare ha avuto recentemente anche una Presidenza Italiana dell’Onorevole **Pier Ferdinando CASINI**, al quale al termine del triennio di Presidenza - 2005/2008 - è stata attribuita all’unanimità la Presidenza Onoraria a vita dell’Unione Interparlamentare, quale riconoscimento all’impegno profuso nell’affermazione dell’Unione Interparlamentare come sede naturale della Diplomazia Parlamentare, nonché nel consolidamento dei rapporti tra l’UIP e l’ONU.

Gli organi dell’Unione Interparlamentare sono: l’Assemblea dell’Unione, il Consiglio Direttivo, il Comitato Esecutivo, la Riunione delle Parlamentari donne e il Segretariato.

Il principale organo dell’Unione è costituito dalla Assemblea Interparlamentare (artt. 10 - 17 dello Statuto). Sono previste due Assemblee l’anno, una in primavera ed una in autunno. Ad essa partecipano circa 700 parlamentari, per studiare i problemi internazionali e formulare raccomandazioni.

All’Assemblea partecipano i parlamentari designati dal rispettivo Gruppo Nazionale. Lo Statuto richiede la presenza di almeno una donna, se il Gruppo ne annovera. Il numero dei parlamentari delegati all’Assemblea varia in relazione alla popolazione dei rispettivi Stati. Per l’Italia il numero dei componenti della delegazione è fissato in un numero massimo di 8 parlamentari, per la Sessione Primavera dell’Assemblea (della durata di sei giorni), e di un massimo di 5 parlamentari, per la Sessione Autunnale (della durata di tre giorni), che si tiene a Ginevra: i parlamentari designati sono scelti tra deputati e senatori, in rappresentanza dei gruppi parlamentari.

All’intervento seguirà un dibattito che dovrebbe incentrarsi sul **ruolo dei Parlamenti in un mondo sempre più interconnesso, sull’adeguatezza o meno delle forme correnti di rappresentanza politica ad affrontare le sfide internazionali e sulla misura in cui lo sviluppo della democrazia riesce a tenere il passo della globalizzazione**.

La seconda sessione, incentrata sul **ruolo dei Parlamenti dell’Europa all’interno delle organizzazioni multilaterali e dei forum internazionali**, vedrà intervenire il Presidente della Commissione commercio internazionale del Parlamento europeo, **Vital Moreira**, la Capo delegazione greca all’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, **Theodora Bakoyannis** e il Professore **Jan Wouters**, direttore del Centro di studi sulla governance globale di Lovanio. Il successivo dibattito si concentrerà sul **ruolo dei parlamenti all’interno delle molte organizzazioni internazionali e raggruppamenti informali creati dai governi in sede multilaterale, sulle modalità con le quali le suddette organizzazioni possano essere chiamate a dar conto del proprio operato e sulle possibili vie verso un rafforzamento della cooperazione tra i Parlamenti dell’Europa**.

La terza sessione, infine, intitolata **“Collegare tra loro i parlamentari: iniziative parlamentari di portata globale”**, sarà introdotta dagli interventi di **Silvana Koch-Mehrin**, parlamentare europea

che partecipa al Forum globale “Donne nei parlamenti”, di **Arnaud Leroy**, membro dell’Assemblée Nationale francese e vice presidente di GLOBE Europe, e di **Jo Leinen**, parlamentare europeo impegnato nella campagna per un’Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite (APNU). Il successivo dibattito sarà incentrato sulle **modalità con cui i parlamentari di tutto il mondo possono lavorare assieme su questioni specifiche, sull’individuazione delle organizzazioni, delle reti e delle iniziative già esistenti, sul ruolo della comunicazione on line, dei social network e delle videoconferenze nel rafforzamento di tali network e sulla funzione che al loro interno possono esercitare i parlamenti d’Europa.**

La Global Legislators Organisation (GLOBE International) è un’organizzazione internazionale con sede centrale a Londra e uffici a Pechino, Bogotá, Bruxelles, Kinshasa, Manila, Città del Messico, Nuova Delhi e Tokyo, che include parlamentari di più di 80 paesi, impegnati nella ricerca di soluzioni legislative condivise alle sfide poste dai cambiamenti climatici e dallo sviluppo sostenibile. GLOBE sostiene l’attività legislativa a livello nazionale in almeno 40 paesi, attraverso studi, flussi informativi, scambi di esperienze, fornendo gli strumenti politico-economici atti a lanciare o perfezionare la legislazione e a monitorarne la fase attuativa.

## 2. *Global Domestic Politics*: evoluzione di un modello

Il concetto di *Global Domestic Politics* (GDP) è stato coniato dal fisico e filosofo tedesco Carl Friedrich von Weizsäcker nel 1963, all’apice della Guerra Fredda. Fondata su una sorta di “idealismo realistico”, la GDP propone la costruzione di una pace mondiale elevata a sistema e garantita attraverso apposite strutture politiche, e **la trasformazione progressiva delle politiche estere e internazionali in politiche interne su scala globale.** In sostanza, la politica estera degli Stati viene a saldarsi e a formare un tutt’uno con le politiche interne, avendo come obiettivo portante la difesa della pace, della giustizia e delle risorse del pianeta.

A monte della GDP agisce dunque la consapevolezza che il permanere e il riproporsi del rischio nucleare oggi, a più di vent’anni dalla fine della Guerra Fredda, e l’*escalation* periodica dei conflitti a livello regionale, non possono essere affrontati facendo ricorso a strumenti militari di deterrenza, ma richiedono l’adozione di politiche comuni e una piena integrazione tra politiche interne degli Stati e loro dimensione internazionale, con particolare riferimento alle tematiche connesse ai **diritti umani, all’uguaglianza di genere, alla governance dei processi di sviluppo tecnologico e alla tutela dell’ambiente.**

Il concetto di *governance*, sempre più al centro della GDP, può essere sintetizzato in tre caratteristiche portanti: **la condivisione del potere tra più centri di autorità, la mancanza di una struttura gerarchica predefinita e la pluralità nella natura e nel numero degli attori coinvolti nell’intero processo di policy.** Si tratta, in altre parole, di un concetto e di un modello di gestione delle *policies* contraddistinto da un alto grado di flessibilità e di pervasività, che dovrebbe consentire di affrontare temi di portata globale nella piena consapevolezza dell’interdipendenza tra tematiche differenti.

## 3. L’Unione europea come attore globale

Nel quadro della *governance globale*, l’Unione europea ha a lungo stentato ad acquisire il ruolo privilegiato e di guida che pure dovrebbe spettarle, in quanto unione di 28 Stati, che produce da sola un quarto del PNL mondiale. Ha agito, su tale difficoltà, la forte diffidenza da parte degli Stati membri nei confronti dell’idea stessa di una politica estera e di difesa realmente comune, che comporterebbe una cessione di sovranità nei consessi globali e una centralizzazione, condivisione e corresponsabilizzazione nei processi decisionali.

Il Trattato di Lisbona ha tuttavia introdotto elementi di assoluto rilievo nei principi ispiratori che regolano l’azione esterna dell’Unione, come nell’architettura istituzionale della stessa.

- L’art. 3 del TUE recita: “Nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e

al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, e in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite". Come si vede, **i temi portanti nelle relazioni dell'UE con il resto del mondo coincidono con quelli enucleati all'interno della GDP, e che regolano l'azione ONU: pace e sicurezza, sviluppo sostenibile, solidarietà e rispetto tra i popoli, commercio libero ed equo, rispetto dei diritti umani.** Essi sono ripresi e approfonditi dall'art. 21 del TUE, che elenca, al paragrafo 2, le finalità delle politiche e delle azioni comuni dell'Unione: salvaguardia dei valori e interessi dell'Unione, consolidamento e sostegno alla democrazia, allo Stato di diritto, ai diritti dell'uomo e ai principi del diritto internazionale; mantenimento della pace; appoggio allo sviluppo sostenibile; integrazione dei paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali; promozione di un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata.

- L'art. 8 del TUE, inserito ex novo nei trattati, tocca il tema delle relazioni con i paesi limitrofi, prevedendo che l'Unione sviluppi con essi "relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione": relazioni che si esplicano nella conclusione di accordi specifici, con "diritti e obblighi reciproci e la possibilità di condurre azioni in comune". Tale articolo costituisce il fondamento della **politica di vicinato dell'Unione**, che coinvolge i paesi della sponda sud ed est del Mediterraneo e i paesi ex sovietici del partenariato orientale.
- Al fine di accostarsi sempre più a una politica estera e di difesa condivisa, ma soprattutto a un modello di relazioni con il resto del mondo che si avvicini agli obiettivi di una governance globale, il Trattato di Lisbona ha dotato l'Unione di figure e strumenti di nuova concezione, e che devono ancora dispiegare a pieno la loro efficacia. Ci si riferisce in particolare all'**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**, figura che ha riunito in un'unica persona i due ruoli e le due funzioni in passato ricoperte dal Commissario per le relazioni esterne e dall'Alto rappresentante per la PESC, e che ha il compito di guidare sia la PESC sia la PESD, contribuendo alla formulazione di dette politiche e provvedendo alla loro attuazione in quanto mandatario del Consiglio, all'interno del quale presiede la formazione "Affari esteri". L'Alto rappresentante, che è anche vice Presidente della Commissione europea, è assistito dal **Servizio europeo per l'azione esterna, che lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è costituito da funzionari provenienti dal Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali.**

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, per quanto rilevanti, non consentono di poter ancora parlare di una politica estera e di difesa veramente "comuni". La stessa azione dell'Alto rappresentante è stata più volte "sminuita" dalla tendenza delle diplomazie nazionali ad agire in autonomia una dall'altra, **né si sono mai esplicitate a pieno quelle funzioni di coordinamento che lo stesso Alto rappresentante dovrebbe poter esercitare in quanto vice Presidente della Commissione, e in esecuzione dell'ampio mandato di governance esplicitamente previsto dai**

**citati articoli 3 e 21 del TUE. Perché l'Unione europea sia a tutti gli effetti leader dei processi riconducibili all'interno della GDP, sarebbe necessario che tutte le politiche a essa connesse (non dunque la sola PESC, ma anche le politiche di vicinato e di allargamento dell'Unione, la politica di sviluppo, la politica commerciale e quella ambientale) fossero pensate e attuate sulla base di un'unica strategia, i cui pilastri rimangono la tutela del pianeta in tutte le sue forme.**

#### **4. Il ruolo dei Parlamenti dell'Unione europea**

Nel contesto di una crescente mondializzazione e interdipendenza tra politiche interne ed esterne, il ruolo dei parlamenti appare centrale sia per il potere legislativo che essi esercitano, sia per la loro funzione di mediazione tra istituzioni e cittadini e per il controllo che esercitano sui rispettivi governi. Ciò rende necessaria e opportuna una loro presenza più costante e attiva anche all'interno delle organizzazioni internazionali che sono al centro della governance globale, in primis le Nazioni Unite. **Rientra in tale quadro l'iniziativa volta a “parlamentarizzare” l'ONU creando una Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite (APNU), eletta a suffragio diretto:** iniziativa sostenuta con forza dal Parlamento europeo e trasversalmente da diversi parlamentari di Stati membri dell'Unione.

Allo stato attuale, le assemblee parlamentari multilaterali presentano strutture organizzative, liste di membri e basi di cooperazione differenti. Alcune sono istituzionalizzate e possiedono un segretariato permanente, commissioni e un ufficio di presidenza; altre si riuniscono con regolarità ma fungono più che altro da *fora* di consultazione, pur essendo comunque dotate di un peso politico rilevante in campo internazionale (come nel caso delle riunioni parlamentari che si svolgono all'interno del G8 e del G20).

La *background note* predisposta per il Forum (disponibile in inglese e francese) individua le principali assemblee e fora multilaterali cui sono associati a vario titolo i Parlamenti dell'Unione, distinguendo tra quelle di cui fanno parte delegazioni tanto del Parlamento europeo quanto di quelle nazionali e quelle che accolgono soltanto rappresentanti dell'uno o degli altri.

Per quanto concerne l'Italia, essa dispone di delegazioni parlamentari presso:

- **Unione interparlamentare (UIP);**
- **Conferenza parlamentare presso l'OMC.** Convocata per la prima volta, a livello informale, a Doha, l'11 novembre 2001, in concomitanza con la Conferenza ministeriale, su iniziativa del Presidente del Parlamento europeo e del Presidente dell'Interparlamentare, è divenuta un appuntamento ricorrente e si è dotata di un regolamento interno. **Le riunioni hanno luogo solitamente a Ginevra a cadenza annuale;**
- **Assemblea parlamentare OSCE: Obiettivi e compiti** primari dell'Assemblea sono facilitare il dialogo interparlamentare, quale strumento per realizzare lo sviluppo democratico nell'area OSCE; promuovere meccanismi per la prevenzione e la soluzione dei conflitti; sostenere il rafforzamento e il consolidamento delle istituzioni democratiche negli Stati partecipanti all'OSCE; contribuire allo sviluppo delle strutture istituzionali dell'OSCE. L'Assemblea adotta dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni indirizzate ai governi, ai parlamenti e alla società civile in tema di promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di cooperazione economica e ambientale, di questioni politico-militari. L'Assemblea si compone di delegazioni dei parlamenti nazionali, che possono comprendere da un minimo di 2 ad un massimo di 17 parlamentari in proporzione alla popolazione dei paesi membri. Attualmente il numero dei componenti è **323**, per un totale di **57 paesi**, gli stessi del côté governativo. **La Delegazione italiana è composta di 13 parlamentari.**
- **Assemblea parlamentare NATO. Principali obiettivi** dell'Assemblea sono: favorire il dialogo parlamentare sulle principali tematiche della sicurezza; facilitare la consapevolezza e la comprensione, a livello parlamentare, delle questioni chiave dell'Alleanza in materia di sicurezza; rafforzare le relazioni transatlantiche. Dal 1989 si sono andati aggiungendo alcuni nuovi e decisivi obiettivi: assistere lo sviluppo della democrazia parlamentare nell'area euroatlantica, attraverso l'integrazione dei parlamentari dei paesi non membri nei lavori dell'Assemblea; assistere da vicino i Parlamenti che desiderano aderire all'Alleanza; incrementare la cooperazione con i paesi che, pur non volendo aderire all'Alleanza, sono comunque interessati a creare dei legami stabili con essa (fra questi i paesi del Caucaso e della regione mediterranea o del Golfo); promuovere lo sviluppo dei meccanismi parlamentari e delle procedure necessarie a realizzare un efficace controllo democratico sulle forze armate. L'Assemblea si compone di **257** parlamentari appartenenti a delegazioni dei Parlamenti nazionali dei **28 Paesi membri** dell'Alleanza Atlantica. La consistenza delle delegazioni nazionali varia (da 3 a 36 membri) in funzione della popolazione dei relativi paesi. Dal 1989 ai lavori dell'Assemblea partecipano con lo status di membri associati rappresentanti dei Parlamenti dei paesi dell'Unione europea non-Nato e dell'Europa centro-orientale. **I Paesi associati sono attualmente 14.** Una nuova categoria di membri associati è stata istituita nel 2004; si tratta dei **4 membri associati del Mediterraneo.** **La Delegazione italiana è composta di 18 parlamentari**, 9 deputati e 9 senatori, nominati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su designazione dei rispettivi Gruppi parlamentari.
- **G8.** L'iniziativa di promuovere la dimensione parlamentare del **G8** risponde all'esigenza emersa nei vertici di Okinawa (2000) e di Genova (2001) di costituire un **circuito democratico della rappresentanza politica** a fronte della globalizzazione. In tale ambito, i Paesi G8 sono chiamati a perseguire l'obiettivo della “*global governance*”, ad aprirsi verso i Paesi terzi, ad intensificare il dialogo con la società civile ponendo attenzione alla qualità della vita dei cittadini, a favorire la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La dimensione parlamentare è sviluppata attraverso riunioni dei Presidenti delle Camere Basse.

- **G20.** Le riunioni a livello di Capi di Stato e di Governo sono accompagnate, a partire dal 2010, da un Forum dei Presidenti dei Parlamenti, che dovrebbe contribuire a colmare il gap di legittimità democratica e di *accountability* lamentato più volte dai cittadini e da esponenti della società civile.
- **Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.** Rappresenta le forze politiche dei parlamenti degli Stati membri e promuove l'estensione della cooperazione europea a tutti gli Stati democratici d'Europa. È composta da 318 parlamentari (e altrettanti supplenti) che formano le delegazioni dei **47 paesi membri**. L'Italia è rappresentata da 18 membri effettivi e 18 supplenti. L'Assemblea si riunisce a Strasburgo quattro volte l'anno; nell'intervallo fra le sessioni la continuità dei lavori è assicurata dalla Commissione Permanente, che dispone degli stessi poteri dell'Assemblea. L'Assemblea ha la competenza esclusiva nella formulazione del proprio ordine del giorno, ed esamina argomenti di attualità riguardanti, in particolare, i problemi sociali e le più importanti questioni di politica internazionale. I testi approvati dall'Assemblea hanno la funzione di indirizzare e stimolare le attività del Comitato dei Ministri e di fornire orientamenti politici e giuridici ai Governi ed ai Parlamenti degli stati membri. Tra i suoi poteri, l'Assemblea ha quello di eleggere i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ed il Segretario generale del Consiglio d'Europa.
- **Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo.** Costituisce il volet parlamentare dell'[Unione per il Mediterraneo](#), varata, su iniziativa della Presidenza francese dell'Unione europea, in occasione del Vertice di Parigi del 13 luglio 2008, dai Capi di Stato e di Governo di 43 paesi. È formata dalle delegazioni parlamentari dei 28 Paesi membri dell'Unione europea, di quattro Paesi rivieraschi europei ([Albania](#), [Bosnia-Erzegovina](#), Principato di Monaco e [Montenegro](#)), del Parlamento europeo e di 11 Paesi partner mediterranei ([Algeria](#), [Egitto](#), [Giordania](#), [Israele](#), [Libano](#), [Marocco](#), [Mauritania](#), [Palestina](#), [Siria](#), [Tunisia](#) e [Turchia](#)). La [delegazione italiana](#) è composta da tre parlamentari.
- **ASEP. L'Asia-Europe Parliamentary Partnership (ASEP)** è una sede di cooperazione interparlamentare il cui obiettivo è di rafforzare i contatti tra i paesi delle due aree e di promuovere uno scambio di informazioni e di esperienze su tematiche che rivestono particolare interesse nei parlamenti e nell'attualità internazionale. Gli incontri hanno una cadenza biennale e si tengono alternativamente in Asia e in Europa, prima dei Vertici dei Capi di Stato e di Governo dell'ASEM a cui, infatti, vengono trasmessi i documenti finali delle riunioni. Dell'ASEP fanno parte 50 parlamenti.
- **Assemblea Parlamentare dell'INCE (Iniziativa centro-europea). Obiettivi e compiti** dell'Assemblea sono rafforzare la cooperazione multilaterale tra gli Stati membri dell'INCE a livello parlamentare, rafforzare la partecipazione di tutti gli Stati membri al processo di integrazione europea, promuovere la cooperazione economica e la tutela dell'ambiente conformemente al principio dello sviluppo sostenibile, contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Iniziativa Centro Europea in raccordo agli altri organi dell'Iniziativa. L'Assemblea si compone di delegazioni dei Parlamenti nazionali che comprendono da un minimo di 3 ad un massimo di 7 parlamentari in proporzione alla popolazione dei paesi membri. L'Assemblea è attualmente composta da **84 membri in rappresentanza dei 18 Paesi INCE** (Albania, Austria, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria Croazia, Italia, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina, Ungheria). La **Delegazione italiana**, a composizione bicamerale, è costituita da **7 membri**.

La *background note* si sofferma in particolare sui problemi di coordinamento tra Parlamenti dell'Unione e suggerisce una serie di modalità di cooperazione rafforzata che potrebbero consentire l'esercizio di un maggior influsso sui processi decisionali. Più nel dettaglio vengono illustrate le seguenti, potenziali modalità:

- Elaborazione, con cadenza semestrale, di un **calendario delle riunioni di tutte le assemblee multilaterali** alle quali partecipino rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, onde poter organizzare i lavori nel modo più razionale possibile;
- Creazione di una rete di contatti professionali che si attivi a ridosso delle sessioni plenarie al fine di definire con chiarezza gli argomenti o i punti all'ordine del giorno per i quali una cooperazione tra parlamenti potrebbe condurre a dei risultati concreti, di coordinarsi e formulare una posizione comune, di individuare in anticipo le problematiche e di ridurre la diffidenza che a tratti si instaura tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo;
- Creazione di punti di contatto tra amministrazioni, incoraggiando discussioni a livello informale al fine di raccogliere il massimo quantitativo possibile di informazioni e di rafforzare i rapporti professionali tra i funzionari dei servizi interessati;
- Rendere più visibile la cooperazione rafforzata tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali organizzando conferenze stampa comuni e predisponendo dichiarazioni comuni per la stampa in occasione delle sessioni plenarie delle assemblee o in reazione a eventi internazionali improvvisi e di particolare gravità.

14 febbraio 2014

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))