



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Andrea Cofelice

**Regionalismo e Parlamentarismo:
l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo**

Settembre 2016 - n. 19





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Regionalismo e Parlamentarismo: l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo

Andrea Cofelice

Il Mediterraneo rappresenta una delle aree al mondo meno strutturate in termini di cooperazione regionale inter-governativa. Nonostante il crescente numero di iniziative di cooperazione economica, politica e tecnico-scientifica avviate dalla metà degli anni '70 da parte di attori politici "locali" o esterni (quali Unione Europea, Stati Uniti o Nazioni Unite), il livello di sviluppo istituzionale intra-regionale è rimasto notevolmente limitato¹. In tal senso, uno dei progetti più ambiziosi nell'area, il Partenariato Euro-Mediterraneo (dal 2008 Unione per il Mediterraneo), non è stato in grado di raggiungere pienamente i suoi obiettivi primari, così come definiti nella Dichiarazione di Barcellona del 1995.

A fronte di tale deficit istituzionale, è altresì vero che il Mediterraneo risulta essere interessato da una crescita particolarmente dinamica di forme meno tradizionali di cooperazione e di diplomazia, promosse da organizzazioni e reti non-governative, parlamenti, enti locali, istituti di ricerca e *think-tank*. In particolare, nella sfera parlamentare è emersa un'istituzione effettivamente intra-regionale e pan-mediterranea: l'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo (APM).

ANDREA COFELICE è ricercatore del Centro Studi sul Federalismo.

Storia, composizione, mandato e struttura istituzionale

Ad oggi, l'APM è l'unica istituzione del Mediterraneo la cui *membership* è aperta esclusivamente ai paesi litoranei: è attualmente composta da 27 parlamenti membri² e 12 organizzazioni e istituzioni internazionali con status di osservatore.

La sua creazione è il risultato del processo di istituzionalizzazione della Conferenza inter-parlamentare sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), istituita dall'Unione inter-parlamentare nel 1992. Infatti, a seguito del successo dell'esperienza delle conferenze inter-parlamentari sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), svoltesi tra il 1973 e il 1991, l'Unione inter-parlamentare decise di istituire un processo simile per il Mediterraneo, al fine di rispondere alle principali sfide esistenti nella regione. Nel corso dei tredici anni di storia della CSCM, si sono svolte quattro conferenze inter-parlamentari: Malaga (1992); La Valletta (1995); Marsiglia (2000); Nafplio (2005).

Al termine di quest'ultima riunione, i rappresentanti dei parlamenti partecipanti decisero di trasformare il processo della CSCM in una assemblea permanente. L'obiettivo era triplice: rafforzare lo status della diplomazia parlamentare nel Mediterraneo; dotare la regione di un proprio forum parlamentare, indipendente da qualsiasi processo intergovernativo, i cui membri fossero liberi di determinare in maniera autonoma la propria agenda politica; promuovere la più ampia partecipazione possibile dei parlamenti del Mediterraneo, con eguale diritto di voto, per affrontare questioni di interesse comune. Di conseguenza, l'APM tenne la sua

sessione inaugurale a Napoli nel giugno 2005, e la sua prima sessione plenaria ad Amman l'anno successivo.

La struttura istituzionale dell'APM include un'assemblea plenaria che si riunisce una volta l'anno (in genere per una sessione di due/tre giorni), in cui ciascuna delle 27 delegazioni può esprimere un solo voto, e tre commissioni permanenti, che si occupano rispettivamente di: cooperazione politica e sicurezza; cooperazione economica, sociale e ambientale; dialogo tra le civiltà e diritti umani (tale tripartizione è il retaggio dei tre "cesti" della CSCE/CSCM). La continuità del lavoro è assicurata dal Bureau (composto dal presidente dell'Assemblea, dai quattro vice-presidenti e dai presidenti delle tre commissioni permanenti) e dal Segretario permanente, istituito a Malta nel novembre 2007.

Il cuore del suo mandato consiste, da un lato, nella prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi regionali attraverso la diplomazia parlamentare³; dall'altro, nella promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto⁴.

Quali sono, in concreto, le funzioni e gli strumenti adottati dall'APM per dar seguito a tale mandato?

Diplomazia parlamentare e gestione e risoluzione delle crisi

Diversamente da altre istituzioni parlamentari internazionali, quali ad esempio il Parlamento Europeo, l'APM è un'assemblea autonoma, priva di una controparte intergovernativa: pertanto, essa non può esercitare alcune delle classiche funzioni parlamentari, quali la funzione legislativa o di controllo sull'esecutivo.

In generale, i suoi poteri sono di natura deliberativa e consistono nella possibilità di adottare strumenti di natura non vincolante, quali rapporti, opinioni, risoluzioni, raccomandazioni e dichiarazioni, che vengono regolarmente trasmessi ai parlamenti e ai governi nazionali, alle organizzazioni regionali e alle istituzioni internazionali. In linea di principio, questi strumenti di “*soft diplomacy*” sono adottati per consenso o, in alternativa, da una maggioranza di quattro quinti dei voti espressi. Tale pratica è coerente con il ruolo dell’APM quale “centro di eccellenza” regionale per la diplomazia parlamentare, dove il dialogo e il consenso sono sistematicamente preferiti al confronto e al duro dibattito. L’APM si è servita di tali strumenti essenzialmente per un duplice scopo: promuovere nuovi concetti e definizioni nel diritto internazionale⁵ e armonizzare le legislazioni nazionali agli standard internazionali in materia di diritti umani.

Il limite principale di questa strategia risiede nel fatto che l’APM non ha istituito un meccanismo di monitoraggio sistematico per valutare il livello di attuazione delle proprie raccomandazioni. Questo deficit istituzionale non è di secondaria importanza se si considera che, in fondo, una delle chiavi del successo della CSCE è stata la sua capacità di monitorare il livello di conformità degli Stati membri agli standard concordati (attraverso un meccanismo di monitoraggio denominato *dispositif de suivi*⁶). La creazione di un simile meccanismo di controllo istituzionale dovrebbe quindi essere una priorità per i responsabili politici e diplomatici coinvolti nell’APM. In questo senso, l’Assemblea potrebbe beneficiare dell’esperienza di altre istituzioni parlamentari internazionali, come ad esempio l’Assemblea Parlamentare della NATO (i cosiddetti “*Rose-Roth seminars*”) o l’Assem-

blea Parlamentare del Consiglio d’Europa. Quest’ultima, in particolare, ha istituito nel 1990 un comitato di monitoraggio ad hoc, con il mandato di verificare l’adempimento degli obblighi assunti dagli stati membri ai sensi dello Statuto del Consiglio d’Europa e delle principali convenzioni europee in materia di diritti umani.

Al contrario, un ruolo progressivamente più attivo e incisivo è stato svolto dall’APM in relazione alla gestione e risoluzione delle crisi regionali.

In una prima fase (2006-2010), la diplomazia parlamentare dell’APM è stata quasi totalmente assorbita dallo scenario arabo-israeliano, a scapito di altri conflitti regionali (quali Cipro e Sahara occidentale). Il ruolo svolto dall’Assemblea in tale contesto ha assunto principalmente la forma di una “tribuna morale”: le numerose risoluzioni adottate in materia hanno consentito all’Assemblea di esprimere una posizione chiara sui principali nodi del conflitto e sulla necessità di arrivare ad una soluzione “giusta e duratura”, in conformità con il diritto internazionale. Inoltre, l’APM ha sempre sostenuto e facilitato, attraverso la propria rete diplomatica, gli sforzi delle Nazioni Unite e del Quartetto per rilanciare i colloqui diretti e indiretti tra le parti. Anche se tale sforzo diplomatico non ha prodotto risultati concreti immediati, l’APM è stata in grado di presentarsi come un partner affidabile per eventuali futuri negoziati di pace. Dopo tutto, l’Assemblea rappresenta uno dei pochi forum internazionali in cui le delegazioni parlamentari israeliana e palestinese possono incontrarsi e avviare colloqui diretti (anche se la partecipazione israeliana alle sessioni dell’APM è stata piuttosto discontinua).

A partire dal 2011, la diffusione delle cosiddette primavere arabe ha rappresentato una “finestra di opportunità” che ha consentito all’APM di ampliare la portata geografica e gli obiettivi stessi della propria diplomazia parlamentare. Il ruolo dell’Assemblea è risultato particolarmente importante in tre aree: sostegno finanziario; assistenza nei processi di riforma costituzionale; organizzazione di missioni politiche e umanitarie sul campo.

L’APM ha siglato dei protocolli d’intesa con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (2013) e la Banca europea per gli investimenti (2015) per favorire una serie di investimenti in Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia. Ha inoltre prestato assistenza tecnica alla Tunisia in tutte le fasi della riforma costituzionale, e ha lavorato al fianco delle autorità libiche per ristabilire un’assemblea legislativa pienamente funzionante, fintantoché le condizioni di sicurezza lo hanno consentito (dicembre 2013). Infine, l’Assemblea ha collaborato alla realizzazione di varie missioni politiche e umanitarie in Libia e Siria, finalizzate alla stabilizzazione politica e alla creazione di corridoi umanitari.

Tuttavia, l’iniziativa più originale dell’APM è rappresentata dalla creazione di un meccanismo parlamentare di risposta rapida alle crisi regionali, composto da un *team* di parlamentari pronti a mobilitarsi e ad essere dispiegati sul campo in tempi brevi e con poco preavviso, al fine di fornire assistenza umanitaria, garantire la protezione dei civili ed il rispetto dei diritti umani, e favorire l’avvio di processi negoziali. L’iniziativa, lanciata nel 2014, ha ricevuto il pieno sostegno di diversi organi delle Nazioni Unite, tra cui l’Alto Commissario per i diritti umani, l’Alto Commissario per i ri-

fugiati e l’Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari. Si prevede che il programma diventi pienamente operativo a fine 2016, al termine di un periodo di formazione specifica per il primo team di parlamentari coinvolti.

È opportuno riconoscere che molte delle iniziative diplomatiche dell’Assemblea sono da ascrivere all’attivismo del Segretario generale e del Bureau, che in effetti possono essere considerati come il vero motore (ed il valore aggiunto) della diplomazia parlamentare dell’APM. Il Segretariato, in particolare, non ricopre soltanto un ruolo amministrativo, ma svolge anche importanti funzioni diplomatiche, che includono il mantenimento delle relazioni con le delegazioni nazionali, la rappresentanza dell’Assemblea presso le organizzazioni internazionali, la preparazione (e spesso conduzione) di missioni parlamentari nelle aree di conflitto.

Se riuscirà a consolidare la propria missione diplomatica e, allo stesso tempo, a superare i principali deficit istituzionali, l’APM potrà svolgere un ruolo chiave nello sviluppo di un genuino, coerente e più ampio regionalismo nel Mediterraneo.

Note

- 1 Per un'analisi delle cause di tale situazione, si veda Roberto Aliboni, "The Role of International Organizations in the Mediterranean", *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy Working Paper*, no. 01/002 (2001).
- 2 Albania, Algeria, Andorra, Bosnia Herzegovina, Croazia, Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Giordania, Libano, Libia, Malta, Mauritania, Monaco, Montenegro, Marocco, Palestina, Portogallo, Serbia, Slovenia, Siria, Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia, Tunisia, Turchia.
- 3 Art. 3 dello Statuto dell'APM.
- 4 Si veda, in particolare, la "Carta del Mediterraneo", il manifesto politico dell'APM, adottato all'unanimità nel corso della sua terza sessione plenaria (Monaco, 2008).
- 5 Si vedano, in particolare, le risoluzioni sulla definizione di terrorismo, migrazione forzata (entrambe adottate nel 2009) e traffico organizzato di rifiuti (2012).
- 6 Si veda, in tal senso, Victor-Yves Gheballi, *Les conférences de l'Union Interparlementaire sur la coopération et la sécurité européennes, 1973–1991: contribution de la diplomatie parlementaire à la détente Est–Ouest* (Brussels: Bruylant, 1992).

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it