



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

IL “MODELLO UNIONE EUROPEA” E LE ASSEMBLEE PARLAMENTARI SOVRANAZIONALI

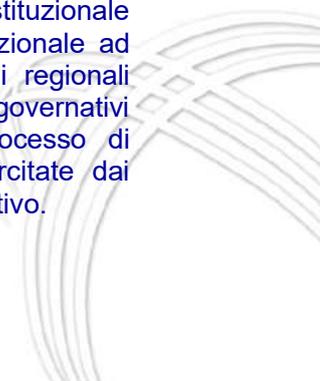
*Andrea Cofelice**

Come definire natura e obiettivi della politica estera europea? Una delle tesi più accreditate, ma ben lungi dall'essere accettata da tutti, è che l'Unione europea (Ue) rappresenti un attore *sui generis*: diversamente da altri attori globali o regionali, la sua proiezione esterna sarebbe contrassegnata dalla combinazione di strumenti “tradizionali” di matrice realista (diplomazia, economia, uso della forza armata) con ambizioni di carattere “normativo”, che si concretizzano nell'appello a valori e principi liberali con pretese di validità universale (democrazia, diritti umani, stato di diritto, libero mercato, sviluppo sostenibile) e nella centralità della cooperazione, del diritto internazionale, del multilateralismo e delle organizzazioni internazionali. Varie definizioni sono state coniate per descrivere il peculiare approccio dell'Ue, rappresentata di volta in volta come potenza “civile”), “normativa”, “gentile”.

L'Ue tende a percepire se stessa come un modello di *governance* efficace e legittima, che può offrire soluzioni valide e funzionali anche in altri contesti regionali. La promozione del regionalismo è uno degli obiettivi più caratterizzanti della politica estera europea: nessun altro attore globale lo persegue nella stessa misura e con un *know-how* paragonabile. Per l'Ue, la promozione di cooperazione e integrazione regionale (attraverso finanziamenti, assistenza tecnica e sostegno politico) è spesso considerata la strategia più adeguata per garantire sicurezza, stabilità e prosperità ai propri confini (e oltre). In alcuni casi, l'Ue è stata invitata da altri gruppi regionali a supportarne lo sviluppo e l'istituzionalizzazione (soprattutto in Africa); in altri casi, tuttavia, gli sforzi espliciti per diffondere il regionalismo hanno incontrato resistenze (come nell'Asean) o non hanno prodotto risultati pienamente soddisfacenti, soprattutto quando l'Ue ha cercato di creare *ex novo* gruppi regionali a cui mancavano importanti caratteristiche comuni, quali interdipendenza economica o identità collettiva (è il caso dell'eterogeneo gruppo dei paesi Acp o del Partenariato per il Mediterraneo).

In aggiunta alla promozione volontaria del regionalismo, vi è anche un meccanismo “indiretto” per la sua diffusione, che risulta altrettanto efficace pur non richiedendo strategie *ad hoc*. Si tratta del “meccanismo di emulazione”, ovvero l'adozione *selettiva* e (più o meno) spontanea, da parte di altri gruppi regionali, di politiche e disegni istituzionali sperimentati in ambito europeo e opportunamente adattati alle specificità dei contesti locali. In altri termini, la semplice presenza ed esistenza materiale dell'Ue, con le sue caratteristiche e la sua identità, possono fungere da modello e da catalizzatore per altre esperienze di regionalismo.

L'influenza europea è ben visibile nella proliferazione delle assemblee parlamentari sovranazionali: se ne contano non meno di 25 istituite all'interno di organizzazioni regionali presenti, oltre che in Europa, in Africa, America latina e Asia centrale. L'Europa ha storicamente svolto un ruolo di primo piano nella loro affermazione: il Consiglio d'Europa è stata la prima organizzazione ad aggiungere la dimensione parlamentare alla propria architettura istituzionale nel 1949, mentre il Parlamento europeo (Pe) è stata la prima assemblea sovranazionale ad essere eletta a suffragio universale, nel 1979. L'appartenenza alle organizzazioni regionali conferisce a queste assemblee la capacità di partecipare ai processi decisionali intergovernativi e, almeno potenzialmente, di influenzarne gli esiti, attraverso un graduale processo di acquisizione e rafforzamento di funzioni che tendono a rispecchiare quelle esercitate dai parlamenti a livello nazionale: rappresentanza, funzione legislativa, controllo dell'esecutivo.



Rappresentanza. Oltre al Pe, tre assemblee parlamentari presenti in America latina sono integralmente o parzialmente elette a suffragio universale diretto, con la conseguente creazione di gruppi parlamentari transnazionali di natura politica (in aggiunta o in sostituzione delle delegazioni nazionali): si tratta del Parlacen, del Parlandino e del Parlasur.

Funzione di controllo. Il Pe resta l'esempio più sviluppato di assemblea sovranazionale da un punto di vista funzionale e istituzionale. Tuttavia, due assemblee parlamentari africane, rispettivamente dell'Uemoa (istituita nel 1998) e della Cemac (2010), hanno acquisito importanti funzioni di controllo, potendo adottare mozioni di censura sulle attività delle rispettive Commissioni. Ma ben diverse sono le conseguenze: mentre la Commissione europea è tenuta a dimettersi a seguito di censura da parte del Pe, le mozioni adottate dalle assemblee parlamentari di Uemoa e Cemac sono trasmesse alle rispettive Conferenze dei Capi di Stato, che *possono invitare* le Commissioni delle due organizzazioni a dimettersi. Per quanto riguarda le funzioni di nomina, è opportuno ricordare che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa elegge il Segretario generale dell'Organizzazione e i giudici della Corte europea dei diritti umani.

Funzione legislativa. In tale ambito esiste una netta differenza tra il Pe, che con la procedura legislativa ordinaria ha acquisito, in molte materie, un sostanziale status di parità con il Consiglio, e le altre assemblee sovranazionali che partecipano ai processi decisionali delle rispettive organizzazioni principalmente su base consultiva. Tuttavia, anche in quest'ambito esistono eccezioni degne di nota. Ad esempio, oltre un terzo delle convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa in materia di diritti umani (tra cui la Carta sociale europea e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura) sono state elaborate dalla sua Assemblea parlamentare. Nella Comunità dell'Africa orientale, l'Assemblea legislativa condivide il potere di iniziativa legislativa con il Consiglio dei ministri. Il Parlasur, il Consiglio nordico e le assemblee parlamentari di Ecowas, Cemac e Uemoa *devono* essere consultati dagli organi decisionali regionali prima che qualsiasi atto sia approvato in un'ampia serie di materie: il consenso dalle assemblee parlamentari di Uemoa e Cemac è addirittura obbligatorio per quanto riguarda l'adesione di nuovi stati membri, la sottoscrizione di accordi con paesi terzi e il diritto alla libera circolazione delle persone.

Nonostante i segnali sempre più evidenti di una crisi dell'"ordine liberale internazionale", le assemblee parlamentari sovranazionali sembrano aver mantenuto una loro centralità nell'architettura istituzionale delle organizzazioni internazionali. Da un lato, la creazione di nuove organizzazioni intergovernative è spesso accompagnata da un intenso dibattito sull'incorporazione o meno di un organo parlamentare (come nel caso dell'Unione economica eurasiatica). Dall'altra, le organizzazioni internazionali prive di tali assemblee sono sempre più criticate per quello che appare come un vero e proprio deficit istituzionale: è sufficiente richiamare il crescente consenso che sta raccogliendo la campagna per la creazione di un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite.

Si tratta di buone notizie per l'Ue. La diffusione delle assemblee sovranazionali, alimentata dall'esigenza delle organizzazioni regionali di legittimare i propri processi decisionali attraverso la creazione di meccanismi parlamentari che richiamino almeno in parte l'esperienza del Pe, conferma che l'Ue, pur indebolita nel suo *appeal* dalla complicata gestione di crisi interne, continua a rappresentare un "modello" e un punto di riferimento fondamentale per chiunque intenda intraprendere la strada dell'integrazione regionale.

* *Ricercatore al Centro Studi sul Federalismo (articolo pubblicato ieri da Europea, la piattaforma dei think tank su Euractiv.it)*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

