

La politica estera in Parlamento nel 2010

A cura dell'Area internazionale e sicurezza del
Servizio Studi della Camera dei deputati

19 aprile 2011

1. La dimensione internazionale dell'attività parlamentare italiana ha assunto, negli ultimi anni, una notevole importanza. Nella tabella sottostante è illustrata la quota della legislazione italiana attribuibile ad "atti esterni". In tale categoria sono ricompresi sia le disposizioni attuative di normativa comunitaria e dell'Unione europea sia i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati e accordi internazionali.

TABELLA 1¹

Produzione normativa "interna" ed "esterna" - Tabella 1					
Anno	Leggi + decreti legislativi	leggi di ratifica + decreti legislativi attuazione direttive comunitarie		atti "interni"	
		Numero	% rispetto al totale di leggi+dlgs	Numero	% rispetto al totale di leggi+dlgs
1997	252	104	41,3%	148	58,7%
1998	273	81	29,7%	192	70,3%
1999	304	116	38,2%	188	61,8%
2000	219	76	34,7%	143	65,3%
2001	203	43	21,2%	160	78,8%
2002	161	56	24,8%	105	65,2%
2003	241	119	49,4%	122	50,6%
2004	177	62	35,0%	115	65,0%
2005	201	90	44,8%	111	55,2%
2006	170	66	38,8%	104	61,2%
2007	135	83	61,5%	52	38,5%
2008	103	57	55,3%	46	44,7%
2009	111	53	47,7%	58	52,3%
Totale	2550	1006		1544	

¹ Fonte: Camera dei deputati – Servizio Studi – Osservatorio per la legislazione

In proposito, merita infatti preliminarmente rilevare che tale attività internazionale si svolge in due ambiti principali di azione, che negli ultimi anni sono andati sempre più differenziandosi, quello relativo all'attività dell'Unione europea e quello relativo alla dimensione internazionale propriamente detta.

L'ambito europeo

2. Per quanto concerne il primo aspetto, il Parlamento interviene sia con riferimento alla "fase ascendente", quella di formazione degli atti normativi dell'Unione europea, sia con riferimento alla "fase discendente", vale a dire quella di attuazione e trasposizione nell'ordinamento interno dei tali atti normativi.
3. Per quel che concerne la fase discendente, i dati a disposizione evidenziano come ormai da qualche anno la percentuale di legislazione italiana di derivazione dell'Unione europea sia di assoluta rilevanza. Ciò è vero in particolare per i decreti legislativi: i dati aggiornati al 31 dicembre 2010 dimostrano come, nella XVI Legislatura, il 73 per cento dei decreti legislativi risulti di recepimento della normativa dell'Unione europea (**vedi tabella 2**). Minore incidenza nel recepimento del diritto dell'Unione europea è data dai decreti-legge e dalle leggi ordinarie (per queste ultime si tratta esclusivamente delle leggi comunitarie annuali) (**vedi tabella 3**)

Tabella 2: decreti legislativi attuativi di diritto comunitario²

LEGISLATURA	XIII (9/5/1996 - 29/5/2001)	XIV (30/5/2001 – 27/4/2006)	XV (28/4/2006 - 28/4/2008)	XVI (32 mesi dal 29/4/2008 al 31/12/2010)
Primari	313	233	92	88
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>82,8%</i>	<i>80,9%</i>	<i>80,7%</i>	<i>81,5%</i>
di cui attuativi di leggi comunitarie	129	146	70	65
Correttivi	65	55	22	20
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,2%</i>	<i>19,1%</i>	<i>19,3%</i>	<i>18,5%</i>
di cui attuativi di leggi comunitarie	16	12	14	14

² Fonte: Camera dei deputati – Servizio Studi – Osservatorio per la legislazione

LEGISLATURA	XIII (9/5/1996 - 29/5/2001)	XIV (30/5/2001 - 27/4/2006)	XV (28/4/2006 - 28/4/2008)	XVI (32 mesi dal 29/4/2008 al 31/12/2010)
TOTALE	378	288	114	108
di cui attuativi di leggi comunitarie	145	158	84	79
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>38,3%</i>	<i>54,8%</i>	<i>73,7%</i>	<i>73,1%</i>

Tabella 3: fonti primarie attuative di diritto comunitario³

Legislatura	Anno	D.L.	Leggi	D.Lgs.	Ratifiche
XIII	1997	1	3		
	1998	-	4		
	1999	-	2	145	
	2000	1	3		
	2001				
XIV	2002	-	3		44
	2003		2		75
	2004	1	3	158	29
	2005	1	7		43
	2006	1	4		40
XV	2006	1	1		0
	2007	2	4	84	26
	2008	1	2		15
XVI	2008	2	2		14
	2009	1	4	79	38
	2010	1	2		27

4. E' però nella fase ascendente che si sono registrate, negli ultimi anni, e in particolare nel 2010, le novità più significative. Infatti, già dal 2006, nell'ambito delle iniziative di dialogo politico avviate dalla Commissione europea a seguito del fallimento dei referendum olandese e francese sul Trattato che istituiva la Costituzione per l'Europa, era stata inaugurata la prassi dell'invio, da parte della stessa Commissione europea, delle proposte di atti normativi e dei documenti di consultazione dell'allora

³ Fonte: Camera dei deputati – Servizio Studi – Osservatorio per la legislazione

Comunità europea ai parlamenti nazionali. In Italia, la Camera aveva utilizzato l'articolo 127 e il Senato l'articolo 144 per consentirne l'esame di tali proposte da parte delle Commissioni parlamentari (sia quelle competenti nel merito sia le due commissioni per le Politiche dell'Unione europea). In questo contesto, si è poi inserito il Trattato di Lisbona, che, come è noto, ha previsto l'introduzione del controllo di sussidiarietà. Per far fronte alle novità contenute nel Trattato, la giunta del regolamento della Camera, con i pareri del 6 ottobre 2009 e del 13 luglio 2010, ha introdotto una procedura sperimentale per l'esercizio del controllo di sussidiarietà, conferendone la competenza alla XIV Commissione per le politiche dell'Unione europea e, quindi, la possibilità anche per l'Assemblea di esprimersi sulla valutazione compiuta dalla XIV Commissione nel caso lo richiedano un quinto dei componenti della Commissione stessa, un decimo dei componenti dell'Assemblea o il governo. Diverso orientamento ha assunto il Senato che ha applicato anche al controllo di sussidiarietà la procedura prevista dall'articolo 144 del regolamento, vale a dire l'esame da parte della 14^a Commissione per le politiche dell'Unione europea e delle Commissioni competenti nel merito⁴

5. I dati dimostrano come l'esame di atti comunitari abbia registrato un netto incremento. Assumendo i dati della Camera, si evince come nella XVI Legislatura siano stati esaminati 80 proposte di atti normativi dell'Unione europea, contro le 8 della XV Legislatura (**vedi tabelle 4, 5 e 6**).

⁴ Merita ricordare in proposito che il regolamento del Senato consente in via generale alla Commissione per le politiche dell'Unione europea di approvare autonomamente il parere sulle proposte di atti normativi dell'Unione europea, anche nel caso in cui la Commissione competente nel merito non si esprima, possibilità invece non prevista alla Camera, dove il parere della XIV Commissione è trasmesso alla Commissione competente nel merito e, nel caso questa non si esprima, non ha ulteriore seguito. Questa differenziazione può in parte contribuire a spiegare il diverso atteggiamento assunto sul tema del controllo di sussidiarietà.

Tabella 4⁵

LEGISLATURA	XIII <i>(9.5.1996-10.1.1999)</i>	XIV <i>(30.5.2001-31.1.2004)</i>	XV <i>(28.4.2006-28.4.2008)</i>	XVI <i>(29.4.2008-31.12.2010)</i>
Atti e progetti di atti UE esaminati ex art. 127 Reg.Camera.	5	9	8	81
- <i>documenti finali approvati</i>	4	6	5	31
- <i>esame sussidiarietà</i>	-	-	-	10
Risoluzioni del Parlamento europeo	-	-	-	3
- <i>risoluzioni approvate in Commissione</i>	-	-	-	2
Indagini conoscitive in materia europea	2	5	4	4
Comunicazioni del Ministro degli esteri in relazione al Consiglio europeo	1	2	2	10
Audizioni relative all'attività dell'UE di cui:	39	47	70	174
- <i>commissari europei</i>	11	4	10	14
- <i>europarlamentari</i>	6	5	10	11
- <i>membri del Governo</i>	19	24	14	17
- <i>dirigenti P.A.</i>	-	3	4	19
- <i>altri soggetti</i>	3	11	32	113
Esame del programma legislativo dell'UE ed esame della relazione del Governo su partecipazione dell'Italia all'UE (risoluzioni approvate in Aula)	1	4	2	5
Sedute delle Commissioni dedicate ad attività relative alla formazione delle politiche europee	98	269	200	560

N.B.: sono messi a confronto i dati relativi a equivalenti periodi di tempo (32 mesi) delle diverse legislature, ad esclusione della XV, durata 24 mesi.

⁵ Fonte: Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

Tabella 5⁶

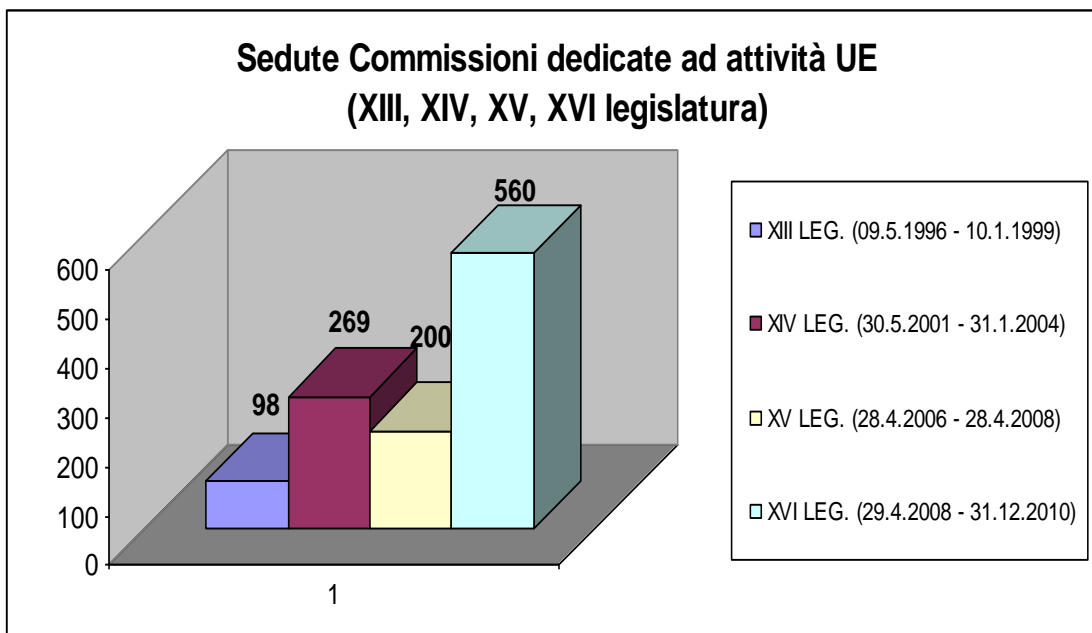
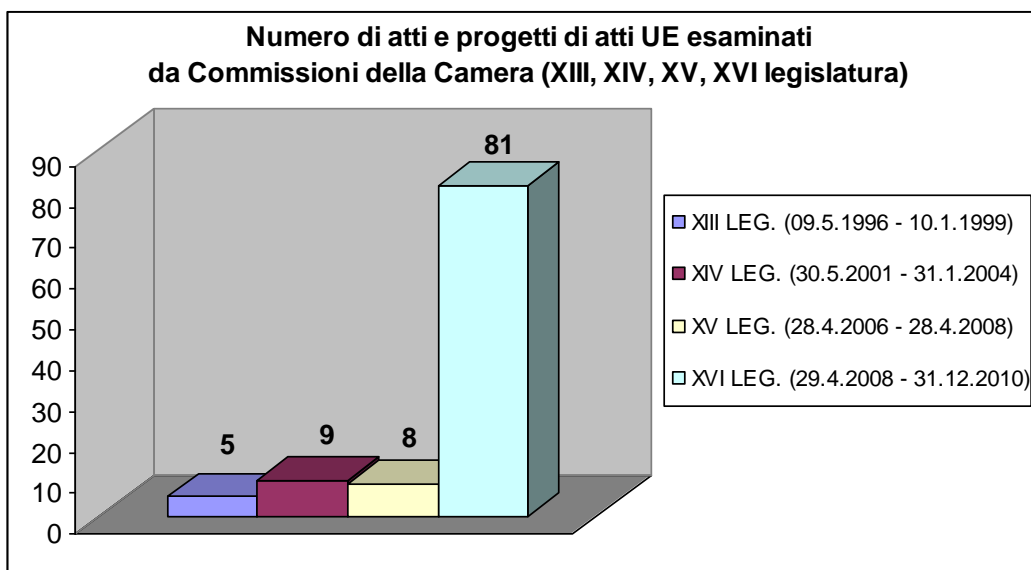


Tabella 6⁷



⁶ Fonte: Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione europea
⁷ Fonte: Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione europea

6. Nell'anno 2010, sono stati oggetto di esame da parte delle commissioni parlamentari proposte di atti normativi dell'Unione europea di notevole rilevanza, come la nuova strategia per la crescita e l'occupazione (Europa 2020), il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche europee, la decisione per l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna. Al riguardo, assumendo come riferimento i lavori della Camera, le Commissioni interessate hanno approvato i seguenti documenti:
- sulla strategia Europa 2020, una valutazione favorevole con osservazioni volte a richiedere, tra le altre cose, la previsione di un coordinamento tra la Strategia per la crescita e l'occupazione e l'aggiornamento del programma di stabilità (osservazione poi recepita nell'ambito del semestre europeo); l'istituzione di un fondo monetario europeo e degli *eurobond*; l'armonizzazione delle regole fiscali; il riconoscimento di un ruolo centrale alle politiche di coesione; il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'attuazione della strategia;
 - sull'istituzione del Servizio europeo di azione esterna una valutazione favorevole, con l'impegno per il governo di riferire periodicamente al Parlamento sull'attività dei diplomatici italiani all'interno del Servizio europeo, con particolare riferimento agli incarichi dagli stessi assunti; di attivarsi per la promozione della formazione comune del personale del Servizio europeo presso l'Istituto Universitario Europeo; di verificare la possibilità di trasferire alle rappresentanze dell'Unione europea competenze attualmente svolte dagli Stati membri, nonché di favorire il raccordo a livello europeo in seno alle organizzazioni multilaterali;
 - sulla nuova *governance* economica europea, una valutazione favorevole con osservazioni volte a richiedere, tra le altre cose, un effettivo coordinamento delle politiche per l'occupazione e delle politiche sociali, nonché delle politiche fiscali nazionali, anche, se necessario, attraverso il ricorso a cooperazioni rafforzate, in particolare nel settore del diritto societario; l'integrazione dei parametri tradizionali di valutazione del debito pubblico, anche con indicatori sull'indebitamento del settore privato; l'introduzione di meccanismi premiali per gli Stati "virtuosi"; l'istituzione di un fondo monetario europeo e degli *eurobond*;

Su tutti questi documenti si è realizzata una convergenza tra i gruppi parlamentari (**vedi tabella 7**)

Tabella 7

	Maggioranza			Opposizione		
	Popolo	Lega Nord	Futuro e	Partito	Italia dei Valori	Unione di

	della Libertà	Padania	Libertà(*)	Democratico		Centro
Europa 2020 <i>Seduta delle Commissioni riunite V Bilancio e XIV Politiche dell'Unione europea - 11 marzo 2010</i>	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	-	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	favorevole
Costituzione Servizio Azione esterna <i>Seduta della Commissione III Affari esteri - 20 luglio 2010</i>	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	-	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Nuova governance economica europea <i>Seduta delle Commissioni riunite V Bilancio e XIV Politiche dell'Unione europea - 30 luglio 2010</i>	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa	favorevole	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa

(*) Fino alla votazione delle mozioni di sfiducia del 14 dicembre 2010, il gruppo di Futuro e Libertà, costituito alla Camera il 30 luglio 2010 e al Senato il 2 agosto 2010, ha fatto parte della maggioranza parlamentare. Poiché tutte le votazioni prese in considerazione nella tabella sono anteriori a tale data, il gruppo di Futuro e Libertà è indicato nella stessa come appartenente alla maggioranza.

Di particolare rilievo, anche alla luce delle decisioni dei prossimi mesi sulla riforma del patto europeo di stabilità e crescita, appare quindi la circostanza che, dall'esame degli atti parlamentari, emerge un orientamento condiviso di maggioranza e opposizione su alcune importanti opzioni politiche in discussione, quali il contemperamento del parametro del debito pubblico con altri indicatori afferenti al debito privato ovvero l'istituzione di un "fondo monetario europeo" permanente e degli *Eurobond*.

7. Risulta poi interessante un'analisi dei primi mesi di attuazione del controllo di sussidiarietà: peraltro il Parlamento italiano è stato il primo, tra i parlamenti dell'Unione europea ad attivare tale procedura⁸. Peraltro, l'8 giugno 2010, si è registrata, presso la 9^a Commissione Agricoltura del Senato, la prima valutazione di contrarietà sul rispetto del principio di sussidiarietà su una proposta di decisione del Consiglio COM(2010)176 relativa all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca originari della Groelandia⁹. Dal punto di vista quantitativo, limitandoci ad un'analisi dell'attività della Camera, nel corso del 2010 sono stati approvati dieci documenti (**vedi supra tabella 4**). In tutti i casi i documenti hanno rilevato la conformità della proposta in discussione con il principio di sussidiarietà. Tale nuova attività parlamentare appare inoltre qualificarsi come attività *bipartisan*. Al riguardo, si deve però osservare come, nell'ambito dei lavori della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, in più occasioni un gruppo parlamentare di opposizione, quello del Partito democratico, abbia rilevato l'opportunità di interpretare il controllo di sussidiarietà anche come un controllo di proporzionalità, e quindi con riguardo a valutazioni che attengano al merito e all'opportunità dell'azione normativa intrapresa dall'Unione europea. Tale posizione è stata, anche alla luce degli orientamenti della COSAC, respinta dalla presidenza della XIV Commissione¹⁰. Al di là di questo aspetto, comunque, come si evince dalla sottostante **tabella 8**, in tutti i casi, infatti, fatta eccezione per la proposta di regolamento volta a limitare o vietare la coltivazione degli OGM negli Stati membri (COM(2010)375), i pareri sono stati approvati con il sostegno o con l'astensione di almeno un gruppo dell'opposizione.

Tabella 8

	Maggioranza			Opposizione		
	Popolo della Libertà	Lega Nord Padania	Futuro e Libertà(*)	Partito Democratico	Italia dei Valori	Unione di Centro
Ordine di protezione europeo 18 marzo 2010	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	-	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Frontex	favorevole	Dichiarazione	-	favorevole	Dichiarazione	Dichiarazione

⁸ La notizia nel resoconto sommario della XIV Commissione della Camera del 17 febbraio 2010

⁹ Cfr. C. Fasone, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in "Quaderni Costituzionali" n. 4/2010, pp. 824-827.

¹⁰ Si veda ad esempio il resoconto sommario della XIV Commissione della Camera del 17 febbraio 2010;

29 <i>aprile</i> 2010		di voto non espressa			di voto non espressa	di voto non espressa
Sfruttamento sessuale minori 18 <i>maggio</i> 2010	favorevole	favorevole	-	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Repressione tratta esseri umani 8 <i>giugno</i> 2010	favorevole	favorevole	-	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Agenzie di rating 29 <i>luglio</i> 2010	favorevole	favorevole	-	Astensione	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Soggiorno per lavoro stagionale 6 <i>ottobre</i> 2010	favorevole	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Astensione	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Sistemi di garanzia dei depositi 6 <i>ottobre</i> 2010	favorevole	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	astensione	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Coltivazione OGM 6 <i>ottobre</i> 2010	favorevole	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	contrario	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Agenzia europea per sicurezza reti e informazione 30 <i>novembre</i> 2010	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa
Attacchi contro i sistemi di informazione 30 <i>novembre</i> 2010	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa	favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	Dichiarazione di voto non espressa

(*) Fino alla votazione delle mozioni di sfiducia del 14 dicembre 2010, il gruppo di Futuro e Libertà, costituito il 30 luglio 2010, ha fatto parte della maggioranza parlamentare. In tal senso, poiché le votazioni prese in considerazione nella tabella risultano tutte anteriori a tale data, il gruppo di Futuro e Libertà è ancora indicato nella stessa come appartenente alla maggioranza.

L'ambito internazionale.

8. Per quel che concerne l'attività propriamente internazionale, anch'essa appare, ad una prima lettura, occupare una dimensione rilevante dell'attività parlamentare legislativa. Con riferimento all'attività legislativa, infatti, nel 2010 le leggi di autorizzazione alla ratifica approvate sono risultate il 43 per cento della produzione legislativa complessiva al netto delle leggi di conversione dei decreti-legge; si tratta di dati in linea con quelli del 2009, nel quale le leggi di autorizzazione alla ratifica sono risultate il 44 per cento di tale produzione. In realtà però il dato risulta condizionato dal basso livello quantitativo di produzione legislativa: nel 2010 le leggi approvate (sempre al netto delle leggi di conversione dei decreti-legge) sono risultate complessivamente 63, mentre nel 2009 87 (vedi sotto **tabelle 9 e 10**).

Tabella 9

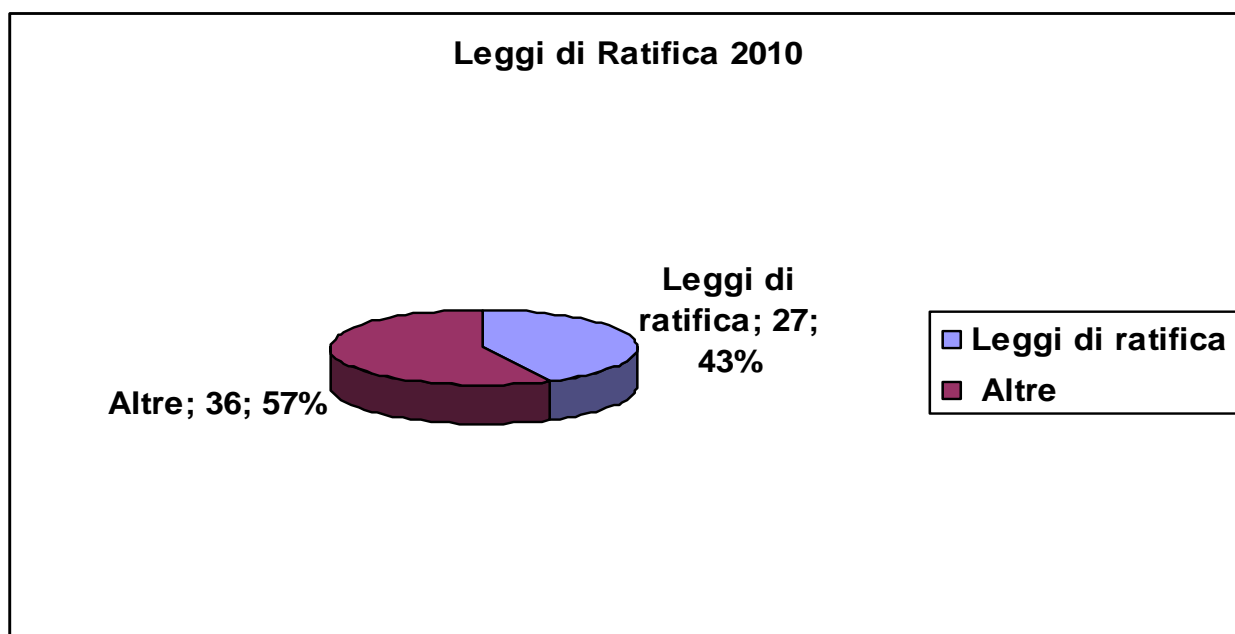
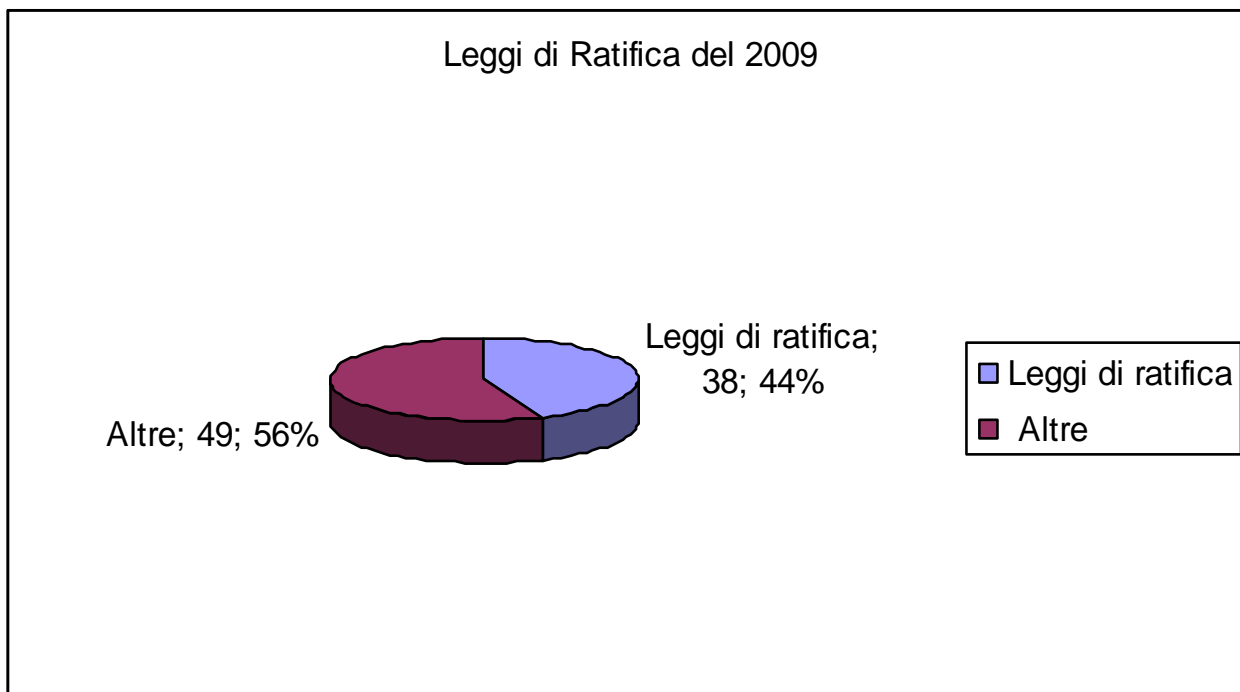


Tabella 10



9. Infatti, con riferimento agli atti di indirizzo i dati appaiono diversi: nel 2010 al Senato la percentuale di atti di indirizzo (mozioni e risoluzioni) approvati in aula riguardanti la politica estera risultano il 15 per cento del totale e alla Camera (esclusivamente mozioni) il 23 per cento (vedi sotto **tabelle 11 e 12**). Insieme, la Commissione esteri della Camera ha approvato 35 risoluzioni (su un totale di 330 risoluzioni approvate dalle Commissioni permanenti della Camera) e quella del Senato 10 (su un totale di 109 risoluzioni approvate dalle Commissioni permanenti del Senato).

TABELLA 11

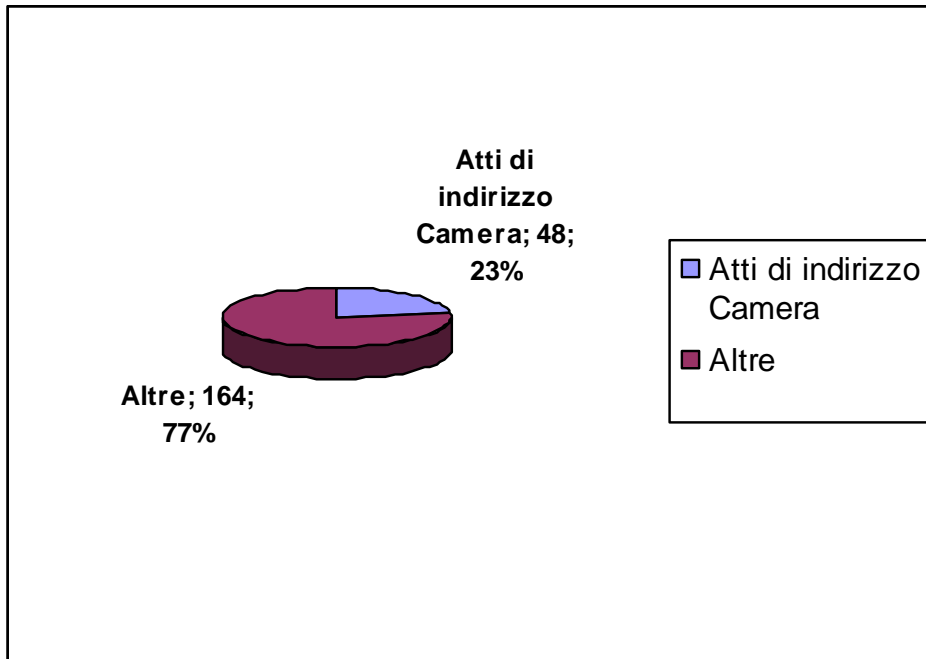
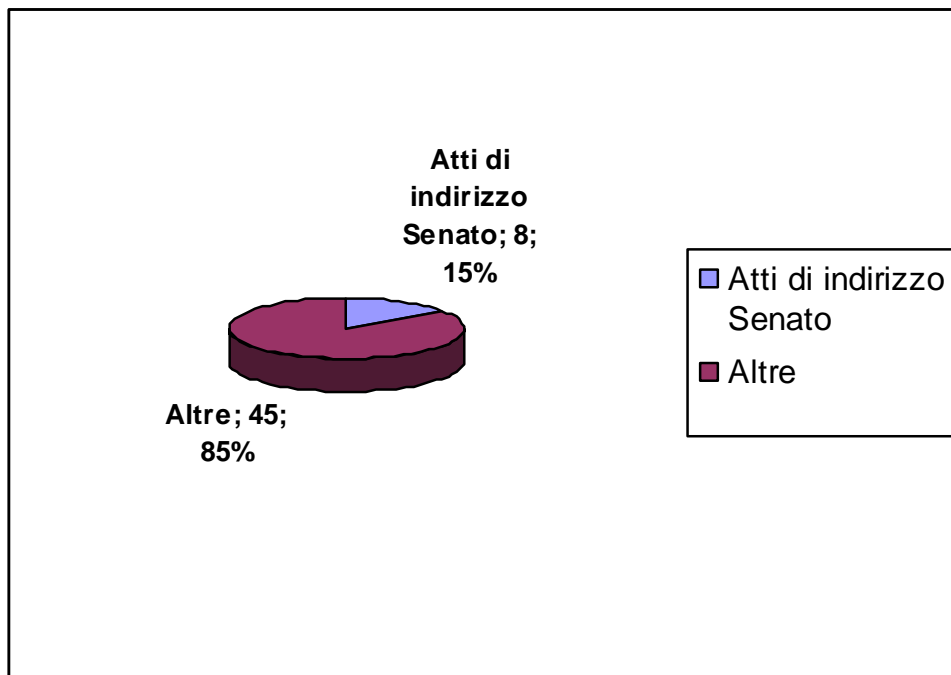


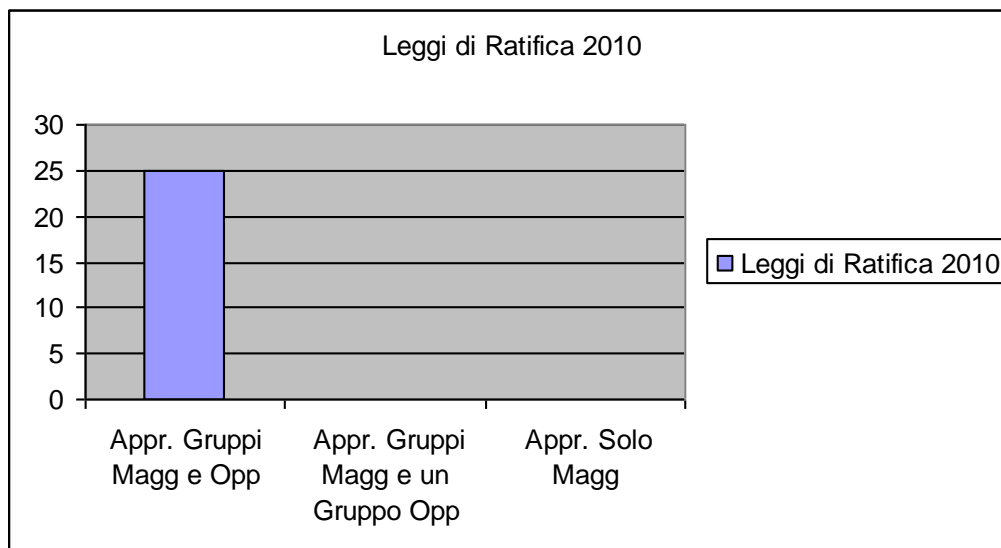
TABELLA 12



10. Con riferimento all'attività propriamente legislativa, alto appare il grado di condivisione *bipartisan* delle scelte di politica estera. In particolare,

assumendo come parametro l'esame alla Camera, tutti i disegni di legge di ratifica sono stati approvati con il consenso dei gruppi della maggioranza e di più di un gruppo dell'opposizione. **(vedi tabella 15)**

Tabella 15



11. Nel corso del 2010, i principali temi di politica estera al centro dell'attenzione del dibattito parlamentare sono stati quelli concernenti: la proroga delle missioni internazionali; la situazione in Afghanistan; la situazione nel Caucaso meridionale; la costituzione di una banca euromediterranea; il processo di integrazione nell'Unione europea dell'area dei Balcani meridionali (con, in particolare, l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo di stabilizzazione e associazione tra Unione europea e Bosnia Erzegovina); il disarmo e la non proliferazione nucleare; la tutela dei diritti umani a Cuba; la situazione del Sahara Occidentale; l'attuazione dei *Millennium Development Goals* stabiliti dall'ONU; le iniziative per la revisione del Trattato di amicizia Italia-Libia. La Commissione esteri della Camera ha poi approvato, nel 2010, il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del *Millennium Development Goal*, mentre sono giunte a conclusione anche le audizioni dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'organizzazione del commercio mondiale. Altra indagine conoscitiva in corso nel 2010 da parte della Commissione esteri della Camera è stata quella sulle violazioni dei diritti umani nel mondo. Nel 2010, invece, la Commissione Affari esteri del Senato, insieme alla Commissione difesa, ha avviato un'indagine conoscitiva sullo svolgimento e le prospettive della partecipazione italiana alle operazioni internazionali di pace in

Afghanistan. In molti casi questi temi sono stati oggetto di condivisione ampia tra i gruppi parlamentari. In particolare:

- le mozioni Cicu 1-00314, Fassino 1-00313 e Bosi 1-00315 sull'Afghanistan approvate dalla Camera nella seduta del 20 gennaio 2010 impegnavano il governo, tra le altre cose, a confermare il contributo aggiuntivo al contingente ISAF ai fini dell'avvio della fase di transizione e a promuovere, nelle sedi competenti, le iniziative e i progetti necessari a favorire la ricostruzione civile ed economica del Paese, nonché a rafforzare la capacità di protezione e le capacità addestrative del contingente italiano;
- le mozioni Bricolo 1-00217 e Pedica 1-00237 sulla situazione del Caucaso meridionale, approvate dal Senato nella seduta del 16 febbraio 2010, impegnavano il Governo a sostenere il processo di stabilizzazione nel Caucaso meridionale, coinvolgendo in tale processo anche Russia e Turchia, ed a favorire l'integrazione degli Stati dell'area nel contesto europeo attraverso il Partenariato orientale (promuovendo di questo anche la dimensione parlamentare);
- la mozione D'Antoni ed altri 1-00365 sulla banca euromediterranea, approvata dalla Camera il 12 maggio 2010, impegnava il Governo a sostenere la trasformazione del Fondo euro-mediterraneo di investimento e partenariato (FIMEP) in banca euromediterranea ed a assumere iniziative perché la sede della Banca venisse individuata in una grande città del Mezzogiorno;
- la mozione Mogherini Rebesani ed altri 1-00374 sul disarmo e la non proliferazione nucleare, approvata dalla Camera il 3 giugno 2010, impegnava il Governo a svolgere un ruolo attivo a sostegno delle misure di disarmo e non proliferazione nucleare ed a sostenere ed incoraggiare l'avvio di un dibattito in sede NATO sulla presenza di armi nucleari sul territorio europeo;
- le mozioni Boniver 1-00338 e Tempestini 1-00381 sulla situazione dei diritti umani a Cuba, approvate dalla Camera il 10 giugno 2010, impegnavano il Governo ad adoperarsi, sia nell'ambito dei rapporti bilaterali, sia nelle sedi multilaterali (quali quella dell'Unione europea) per ottenere il rispetto dei diritti umani a Cuba in particolare nei confronti dei dissidenti politici e dei detenuti per i reati di opinione;
- la risoluzione n. 7-00338 Tempestini sulla situazione del Sahara occidentale, approvata dalla III Commissione Affari esteri della Camera nella seduta del 21 luglio 2010, impegnava il governo, tra le altre cose, ad adottare ogni iniziativa utile sul piano internazionale volta a favorire negoziati diretti tra il Regno del Marocco e il Fronte Polisario sotto l'egida ONU ed a garantire il rispetto dell'integrità fisica dei detenuti per reati di opinione in Marocco;

- le mozioni Antonione 1-00430, Pezzotta 1-00431, Lo Monte 1-00432, Tempestini 1-00433, Mosella 1-00434, approvate dall'Assemblea della Camera nella seduta del 15 settembre 2010, impegnavano il Governo, tra le altre cose, ad attivarsi per il rispetto degli obiettivi del Millennio, per l'integrazione delle risorse italiane per la cooperazione allo sviluppo e per l'avvio di una riflessione sulle dimensioni qualitative e quantitative della cooperazione allo sviluppo; nella medesima seduta è stata respinta la mozione Evangelisti 1-00424 che impegnava il Governo, tra le altre cose, a provvedere, entro il mese di settembre 2010, al versamento del contributo dovuto al fondo globale per la lotta all'AIDS;

Su altre tematiche, invece, si è registrata una significativa divaricazione tra i gruppi parlamentari. Ancora ampia condivisione vi è, tra le forze politiche presenti in Parlamento nella XVI Legislatura, sui provvedimenti di proroga del finanziamento delle missioni internazionali, anche se, dalla proroga del finanziamento per il secondo semestre del 2010, un gruppo parlamentare, quello dell'Italia dei valori, ha espresso una posizione contraria. E' invece emersa come oggetto di confronto parlamentare, nel 2010, la politica adottata nei confronti della Libia. Il 9 novembre 2010, la Camera si è significativamente divisa su un emendamento proposto da un deputato appartenente alla delegazione radicale all'interno del gruppo parlamentare del PD (Mecacci 1-00484/1) alla mozione Antonione 1-00484 per la revisione del Trattato Italia-Libia, emendamento volto a richiedere al Governo di attivarsi, ai fini della prosecuzione delle procedure per il respingimento in mare degli immigrati clandestini, per sollecitare la ratifica da parte del governo libico della Convenzione ONU sui rifugiati e la riapertura dell'ufficio di Tripoli dell'Alto commissariato ONU sui rifugiati. Un momento di significativa dialettica invece tra Parlamento e Governo è stato rappresentato dall'esame del disegno di legge C. 2252 di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo Italia-Sudan sulla promozione e reciproca protezione degli investimenti, rinviato in Commissione su richiesta del relatore nella seduta del 7 luglio 2010, in ragione dell'alto numero di emendamenti presentati: oggetto di contestazione era l'opportunità dell'accordo in ragione della situazione dei diritti umani in Sudan e del mandato di arresto emesso dalla Corte penale internazionale nei confronti del presidente sudanese Omar Al Bashir.

La tabella sottostante riporta riassuntivamente le posizioni dei gruppi parlamentari sulle tematiche di politica estera sopra richiamate:

Tabella 16

	Maggioranza			Opposizione		
	Popolo della Libertà	Lega Nord Padania	Futuro e Libertà(*)	Partito Democratico	Italia dei Valori	Unione di Centro
Proroga delle missioni internazionali <i>Assemblea del Senato - Sedute del 2 e 3 agosto 2010</i> ¹¹	favorevole	favorevole	-	favorevole ¹²	Contrario ¹³	favorevole
situazione in Afghanistan <i>Assemblea della Camera - 20 gennaio 2010</i>	Favorevole	Favorevole	-	Favorevole	Favorevole	Favorevole
Situazione nel Caucaso meridionale <i>Assemblea del Senato 16 febbraio 2010</i>	Favorevole	Favorevole	-	Favorevole	Favorevole	favorevole
Costituzione di una banca euromediterranea <i>Assemblea della Camera – 12 maggio 2010</i>	Favorevole	Dichiarazione di voto non espressa	-	Favorevole	Favorevole	Favorevole
Accordo di	favorevole	favorevole	-	favorevole	Favorevole	favorevole

¹¹ Si riporta a titolo di esempio l'esame del disegno di legge S. 2291 di conversione del decreto-legge n. 102 del 2010, relativo al finanziamento delle missioni internazionali per il secondo semestre 2010, la più recente votazione nell'anno 2010 sulle missioni internazionali.

¹² Con l'astensione dei senatori della delegazione radicale Perduca e Poretti; la delegazione radicale si è astenuta anche nella votazione alla Camera in prima lettura e al Senato sul disegno di legge C. 3097 di conversione del decreto-legge n. 1 del 2010 per la proroga delle missioni per il primo semestre del 2010. L'astensione era motivata non dalla contrarietà alla partecipazione italiana alle missioni internazionali bensì dalla denuncia di una minore attenzione dei provvedimenti alla cooperazione e ai processi di pace e di stabilizzazione e dalla presenza negli stessi di misure di politica e amministrazione della difesa non attinenti al tema delle missioni internazionali.

¹³ Il gruppo dell'Italia dei valori ha invece votato a favore alla Camera in prima lettura e si è astenuto al Senato e alla Camera in seconda lettura, sulla conversione in legge del decreto-legge n. 1 del 2010.

stabilizzazione e associazione tra Unione europea e Bosnia Erzegovina <i>Assemblea della Camera – Seduta del 19 maggio 2010</i>						
Disarmo e non proliferazione nucleare <i>Assemblea della Camera – Seduta del 3 giugno 2010</i>	favorevole	favorevole	-	favorevole	Favorevole	favorevole
Tutela dei diritti umani a Cuba	favorevole	favorevole	favorevole	favorevole	Favorevole	favorevole
Situazione del Sahara Occidentale <i>III Commissione Affari esteri della Camera – Seduta del 21 luglio 2010</i>	favorevole	favorevole	-	favorevole	-	-
Attuazione dei Millennium Development Goals stabiliti dall'ONU <i>Seduta dell'Assemblea della Camera – Seduta del 15 settembre 2010</i>	favorevole	favorevole	favorevole	favorevole	Favorevole/astensione ¹⁴	favorevole
Revisione del	contrario	contrario	favorevole	favorevole	favorevole	favorevole

¹⁴ Lamentando il parere contrario espresso dal rappresentante del governo sulla propria mozione, il gruppo dell'Italia dei valori annunciava di votare a favore della propria mozione " e di qualche altra mozione" e di astenersi "sulle altre" (Atti parlamentari, Resoconto stenografico Assemblea, seduta del 15 settembre 2010)

Trattato Italia-Libia (rispetto da parte della Libia delle procedure per il riconoscimento dello <i>status</i> di rifugiato) ¹⁵						
--	--	--	--	--	--	--

(*) Fino alla votazione delle mozioni di sfiducia del 14 dicembre 2010, il gruppo di Futuro e Libertà, costituito il 30 luglio 2010, ha fatto parte della maggioranza parlamentare. Poiché tutte le votazioni prese in considerazione nella tabella sono anteriori a tale data, il gruppo di Futuro e Libertà è indicato nella stessa come appartenente alla maggioranza.

12. Alla luce degli elementi sopra riportati, si può quindi osservare, conclusivamente, che, con riferimento all'attività internazionale propriamente detta, la "politica estera del Parlamento", in un contesto in cui le caratteristiche generali del sistema politico-istituzionale italiano non consentono nei fatti un incisivo intervento parlamentare, presenta alcune peculiarità. Infatti, da un lato, raramente l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dà luogo a significativi dibattiti politici sugli orientamenti della politica estera a causa della caratterizzazione di tali provvedimenti, nella maggior parte dei casi, come accordi di dettaglio o di prevalente contenuto "tecnico", nonché per la scarsa possibilità per il Parlamento di intervenire sul quadro finanziario delle risorse di copertura (così come, più in generale, sulle dotazioni finanziarie a disposizione del Ministero degli esteri nel corso della sessione di bilancio). Dall'altro lato, la formulazione di atti di indirizzo al Governo appare spesso tradursi in impegni di carattere generale, sui quali risulta relativamente facile ottenere un ampio consenso dei gruppi parlamentari ma che poi appaiono suscettibili di tradursi in concreto in diverse e differenziate politiche. Un'inversione di tale tendenza potrebbe verificarsi forse attraverso un rafforzamento dell'attività di monitoraggio e controllo delle attività di governo, anche al fine di verificare il rispetto degli atti di indirizzo avanzati dal Parlamento, che, così, a fronte di un'effettiva possibilità di controllo, potrebbero gradualmente divenire più stringenti e definiti. Corollario di tale rafforzamento dovrebbe essere rappresentato da un potenziamento della capacità del Parlamento di dotarsi di informazioni qualificate e indipendenti rispetto a quelle del Governo. Altro aspetto meritevole di attenzione, ma assai più complesso da affrontare, risulta quello di un eventuale rafforzamento del ruolo della Commissione esteri, al pari di quello delle altre commissioni "di settore", in sede di determinazione delle risorse di bilancio del Ministero degli esteri. La possibilità per il Parlamento di determinare chiaramente, all'atto dell'esame del disegno di legge di bilancio, la ripartizione delle risorse tra le diverse finalità

¹⁵ Si riportano le dichiarazioni di voto sull'emendamento Mecacci 1-00184/1

comporterebbe infatti di per sé, al pari di quello che avviene in altri ordinamenti, pure molti diversi dal nostro, come quello statunitense, un significativo aumento dell'influenza parlamentare sulla determinazione della politica estera. In passato, un primo ostacolo al conseguimento di tale obiettivo era rappresentato dalla scarsa leggibilità del bilancio. Ora tale ostacolo appare in parte rimosso con la riclassificazione del bilancio dello Stato per funzioni e missioni avviata nel 2007 e poi recepita dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, la legge n. 196 del 2009 (in altre parole le spese sono ora ripartite per finalità e obiettivi, e non più per centri di spesa). Rimane invece l'ostacolo della procedura parlamentare di esame dei documenti di bilancio che è ancora fortemente "centralizzata" intorno al ruolo della Commissione bilancio. A tale riguardo, un primo miglioramento della situazione potrebbe avvenire mutuando per l'esame dei documenti di bilancio la procedura attualmente utilizzata per l'esame del disegno di legge comunitaria, nella quale gli emendamenti approvati dalla Commissione di settore possono essere respinti dalla Commissione XIV Politiche dell'Unione europea solo per ragioni di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea ovvero per ragioni di coordinamento generale. In maniera analoga, si potrebbe infatti prevedere che gli emendamenti approvati dalle Commissioni Affari esteri possano essere respinti dalla Commissione bilancio solo per ragioni di coordinamento complessivo e per sopravvenuti problemi di copertura finanziaria (in quanto, nell'esame del disegno di legge di bilancio, l'iniziale copertura finanziaria è già requisito di ammissibilità delle proposte emendative). Questo potrebbe rendere la Commissione esteri maggiormente "padrona" dello stato di previsione del Ministero.

Ciò premesso, dall'analisi dei lavori parlamentari, appare indiscutibilmente emergere "un'agenda parlamentare" della politica estera in parte differenziata rispetto a quella del Governo, con una maggiore attenzione a temi tipici di *soft power* quali quelli della cooperazione allo sviluppo, degli obiettivi di sviluppo e della tutela dei diritti umani e delle minoranze.

Notevoli potenzialità appare poi esprimere la partecipazione parlamentare alla produzione normativa dell'Unione europea, dove, in particolare nella fase ascendente, si è registrato nell'ultimo anno un aumento esponenziale dell'intervento del Parlamento. Anche in questo caso, però, risulta opportuno l'avvio di una riflessione per l'individuazione delle modalità maggiormente adatte per una puntuale verifica dell'impatto che i pareri parlamentari formulati hanno sul processo di formazione della normativa in sede di Unione europea.