

TRA LA DIPLOMAZIA PARLAMENTARE E LA POLITICA
ESTERA: IL NUOVO RUOLO DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE
INTERVISTA A LUCIANO VIOLANTE¹

Di Gianluca Amico

DOMANDA: Secondo Lei qual è la distinzione tra la “diplomazia parlamentare” e la “cooperazione interparlamentare”?

RISPOSTA: La diplomazia parlamentare è un metodo e consiste in incontri e colloqui tra le autorità di ciascun Parlamento. La cooperazione tra i Parlamenti è lo scopo di quelle attività e si sostanzia nel rinsaldamento dei rapporti tra le istituzioni parlamentari e in iniziative specifiche. Alcune di queste iniziative possono dar vita a Gruppi d'amicizia tra parlamentari di Paesi diversi; o alle cosiddette Grandi Commissioni, un'esperienza che iniziò con la mia Presidenza durante la quale firmammo, ad esempio, Protocolli di cooperazione con la Duma di Stato russa, e con le Cortes spagnole che prevedevano scambi periodici su un'agenda predefinita. Altra forma di cooperazione è la formazione dei funzionari parlamentari di altri Paesi di meno consolidata democrazia.

D.: Cosa pensa delle teorie secondo le quali la diplomazia parlamentare ha caratteristiche più politiche, penso alle iniziative dei Presidenti d'Assemblea, mentre la cooperazione interparlamentare pur rientrando nella locuzione “diplomazia parlamentare” concerne un aspetto più amministrativo, ad esempio le Grandi Commissioni o i Protocolli di collaborazione tra Paesi.

¹ Luciano Violante, già deputato nelle legislature VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV, è stato eletto Presidente della Camera dei Deputati nella XIII legislatura (dal 1996 al 2001). L'intervista ha avuto luogo in Roma il 24 aprile 2008.

R.: Questa distinzione non mi convince. Certo, le iniziative che vedono direttamente coinvolti i Presidenti hanno un certo tasso di politicità; ma se una Commissione di parlamentari italiani si incontra con i colleghi russi mi è difficile catalogare questo incontro tra le relazioni “amministrative”. Piuttosto aggiungo che nella diplomazia parlamentare rientrano anche incontri tra Commissioni omologhe di Parlamenti diversi, tra le Commissioni esteri, o bilancio, o affari costituzionali, ad esempio. Questi incontri sono utili perché fanno il punto sulle politiche di settore dei diversi Paesi, accrescono le conoscenze, sprovvincializzano le culture.

Specifiche iniziative parlamentari possono poi aiutare le relazioni generali tra i Paesi.

Nel caso dell'Iran, feci pubblicare in Italia il libro del Presidente iraniano *Khatami*, a cui scrissi la prefazione. Questo gesto suscitò notevole interesse in Italia e soprattutto in Iran perché era la prima volta che un Paese occidentale si prestava ad una collaborazione così aperta con loro. Dopo la mia visita in Iran nel 1998 e quella di *Khatami* in Italia nel 1999, ci sono state diverse visite tra i Presidenti e tra autorità di Governo. Credo che l'Italia fosse il primo Paese ad accogliere il Presidente iraniano. E ho l'impressione che se ne siano avvantaggiate anche le relazioni commerciali.

Un altro esempio riguarda la Spagna. Nel 1998 venne in visita a Roma la Coppia Reale spagnola. Il Re parlò in Aula e questo servì a rafforzare le relazioni tra Spagna e Italia perché era un onore concesso a pochissimi. Ritenni che era giusto farlo, perché corrispondeva all'interesse del Paese sviluppare i rapporti che già erano strettissimi.

Bisogna però distinguere nettamente la “diplomazia parlamentare” dal “turismo parlamentare”, che è fatto di viaggi e chiacchiere a spese dei cittadini.

D.: Quale deve essere il rapporto tra la politica estera del Governo e quella del Parlamento?

R.: Non esiste la politica estera del Parlamento. La politica estera è fatta dal Governo. Perciò tutte le iniziative estere del Parlamento devono essere concordate con il Governo. In alcuni casi può accadere che il Parlamento, d'intesa con il Governo, assuma iniziative utili al Paese ma che il Governo non può assumere direttamente perché sconsigliate dalla fase della situazione internazionale. La diplomazia parlamentare, in definitiva, non deve mettersi in collisione col Governo perché così danneggerebbe il

Paese. Può anzi sicuramente aiutare l'Esecutivo nel caso in cui non ci siano le condizioni mature per una determinata apertura diplomatica, che tuttavia risponde all'interesse nazionale.

D.: Come in occasione della mediazione europea nel conflitto tra lo Stato della Colombia e le FARC (le Forze armate rivoluzionarie)?

R.: Il Presidente della Colombia, *Andrés Pastrana*, avviò un processo di pace con le FARC, aprendo a quella organizzazione un territorio assai vasto, in cui le FARC avrebbero potuto governare senza intromissione delle forze armate colombiane, logicamente all'interno della legalità e senza commettere soprusi. Loro parallelamente si impegnavano a non uscire da quel territorio e a continuare le trattative per la pace. In questo quadro, le FARC vennero in Europa e incontrarono una serie di Presidenti di Parlamenti, tra i quali il sottoscritto.

Successivamente il Presidente *Pastrana*, attraverso l'ambasciatore colombiano a Roma e le FARC, attraverso il loro numero due *Raul Reyes*, recentemente ucciso in un attentato, mi chiesero di svolgere una sorta di mediazione tra loro. Dopo aver consultato le autorità italiane e i Presidenti di alcuni importanti Parlamenti europei, accettai e posi come condizione che ai colloqui partecipasse anche un ministro del Governo colombiano. Andai in Colombia, incontrai prima il Presidente *Pastrana* e alcuni ministri del suo Governo e poi incontrai lungamente nella giungla una delegazione delle FARC, avendo sempre con me il ministro colombiano che seguiva le trattative di pace.

Il dialogo si arenò su un punto: la droga. Dissi loro che i Presidenti dei principali Parlamenti sarebbero stati disponibili a cooperare all'opera di mediazione, ma l'impegno a non entrare o ad uscire dal traffico di cocaina era per noi un presupposto essenziale. Posi perciò come condizione per il prosieguo del dialogo una presa di posizione contro il traffico di stupefacenti, ma i miei interlocutori furono equivoci. Mi risposero che non erano narcotrafficienti. In realtà non solo non impedivano, ma esigevano tangenti sul passaggio degli stupefacenti. La trattativa si arenò perché sostenevano che nel traffico di droga era coinvolta tutta la Colombia che contava e che avrebbero dovuto essere altri ad allontanarsi per primi da quell'affare. Può darsi che

avessero ragione; ma non erano in grado di prendere impegni. Poi la situazione si deteriorò. Le FARC e i paramilitari, al soldo dei grandi proprietari terrieri, riaprirono il conflitto. Il Presidente *Pastrana* non si ricandidò, perché per una regola costituzionale allora vigente il Presidente poteva essere in carica per un solo mandato. Gli successe *Álvaro Uribe* il quale aveva una linea completamente diversa.

D.: A proposito del traffico di stupefacenti, Lei ha sempre dedicato un'attenzione particolare a questo tema. Le Assemblee elettive con quali strumenti possono agire per rendere sempre più incisiva la lotta contro la criminalità organizzata e il traffico di stupefacenti?

R.: È una materia che rientra nella competenza dei Governi. Ma i Parlamenti possono aiutare, ad esempio, per rendere più efficaci le leggi e nel controllo dei diversi apparati dello Stato attraverso le Commissioni permanenti. L'Italia coopera anche attraverso la Commissione Antimafia. Spesso tra i diversi Parlamenti ci sono confronti sulla legislazione, sull'organizzazione delle forze di polizia, sugli strumenti più efficaci contro problemi criminali comuni.

Mi è capitato, da Presidente della Commissione Antimafia, di tenere un corso di lezioni su "la via italiana per la lotta al crimine organizzato" alle forze di polizia tedesche, su loro invito. Fui anche invitato al *Bundestag* a spiegare costi e vantaggi delle intercettazioni ambientali. Esperienze analoghe hanno fatto altri colleghi. Nella scorsa legislatura una delegazione del Parlamento iraniano insisteva perché visitassimo il confine con l'Afghanistan per constatare il loro impegno nella lotta contro i boss della droga afgani. In questo scontro, che è un aspetto della guerra afgana, gli iraniani hanno perso migliaia di uomini appartenenti alle forze armate. L'Iran chiede che l'Occidente riconosca il suo sacrificio nella lotta contro i trafficanti, visto che anche l'Occidente trae qualche vantaggio da una riduzione del traffico. Non mi pare che abbiano torto e spero che in questa legislatura quel viaggio si possa fare.

D.: Durante la XIII Legislatura l'attività internazionale bilaterale del Parlamento italiano si è intensificata anche alla luce del processo di globalizzazione. Se consideriamo anche la XIV e la XV legislatura, risulta evidente

un coinvolgimento sempre crescente delle Camere in eventi di carattere internazionale. Verso quali regioni geopolitiche Lei ha rivolto maggiore attenzione?

R.: Ho considerato innanzitutto l'opportunità di mantenere strettissimi rapporti all'interno dell'Unione Europea. Con i Presidenti degli altri Parlamenti europei lavorammo anche sulle modalità della produzione legislativa. La proposta che presentai fu approvata da tutti come modello principe e sulla base di quella esperienza riformammo successivamente il Regolamento della Camera. Comunque badai, innanzitutto, a mantenere una coesione all'interno dell'Unione Europea, attraverso relazioni frequenti tra i Presidenti, e quindi ad agire, quando era possibile, come Unione Europea delegando, di volta in volta, uno dei Presidenti.

Parallelamente cercai di sviluppare il massimo di rapporti con i Paesi del Mediterraneo e con gli Stati che su questi esercitavano una forte influenza, come l'Iran.

In molti Paesi del continente americano scoprii il peso politico delle comunità italiane. Da quella constatazione nacque una giornata di lavoro a Montecitorio con tutti i parlamentari dei vari Paesi del mondo di origine italiana.

D.: E l'area del Mediterraneo?

R.: L'Italia può avere un peso geostrategico rilevante in Europa se ha un ruolo nel mare Mediterraneo che, quando ero Presidente della Camera, si avviava a ridiventare un mare centrale nei traffici commerciali. L'Italia non dovrebbe concepirsi come appendice meridionale del continente europeo, ma come ponte strategico tra Europa e Africa, l'unica area verso la quale l'Europa può espandersi, ammesso che i cinesi, già molto presenti nelle aree subsahariane non arrivino ad occupare anche l'Africa del Nord.

L'apertura delle relazioni tra Oriente e Unione Europea sta facendo sì che un flusso crescente di traffici passino dallo stretto di Suez attraverso il Mediterraneo. In questo contesto organizzammo una serie di lavori con l'Iran, la Grecia e l'Egitto, una sorta di "Quadrilaterale sul Mediterraneo" per intensificare i rapporti. L'obiettivo era di costruire una relazione stretta tra i quattro Paesi attorno ad un'idea del Mediterraneo intesa come area culturale non geografica, attraendo quindi tutti i Paesi che vi gravitano

attorno. Poi, dato che l'economia ha un peso determinante nelle relazioni internazionali, il Governo dovrebbe pensare ad attrezzare i nostri porti per ricevere quelle merci. Ma non mi pare che né l'attuale Governo né i precedenti abbiano posto mente a questo problema e nel frattempo fioriscono gli altri porti del Mediterraneo, Tunisi, Malta, Barcellona. Ma la cooperazione interparlamentare mediterranea continua e mi pare che attualmente la presidenza sia stata affidata proprio al Presidente Fini.

D.: Ha ricordato l'importanza del Mediterraneo per mantenere e rafforzare i rapporti con i Paesi dell'Area. Alla luce dei fatti dell'11 settembre 2001, della guerra al terrorismo e dei conflitti armati degli ultimi anni, quale può essere il ruolo delle Assemblee elettive e delle Organizzazioni interparlamentari nell'ambito dei rapporti col Medio Oriente? Lo sviluppo del dialogo euromediterraneo può contribuire a rasserenare i rapporti con il mondo islamico?

R.: L'attentato alle due Torri di New York e la guerra che ne è conseguita hanno spaccato il Mediterraneo. Oggi è sempre più difficile sanare la frattura tra Occidente e mondo islamico causata dallo scontro tra gli opposti radicalismi. Quindi, certamente dopo l'11 settembre le cose sono molto cambiate.

Il ruolo dei Parlamenti in questo quadro potrebbe essere relativo alla ricostruzione dell'idea stessa di "Parlamento" e di "democrazia" sia in Afghanistan che in Iraq, laddove ci sono problemi gravissimi che sfuggono ad una valutazione "nostra" perchè ci sono delle questioni di fondo che la differenziano. I Parlamenti dell'Unione Europea, insieme, potrebbero contribuire significativamente ad una nuova strategia di aiuto alla costruzione della democrazia. Alcuni problemi della democrazia può risolverli solo la democrazia.

D.: Ad esempio, attraverso i Programmi di Assistenza ai Parlamenti che prevedono anche la formazione dei funzionari parlamentari?

R.: Certamente, ma anche con la discussione sui caratteri e sui valori di un Parlamento moderno: la pluralità di posizioni nel confronto politico, il rispetto delle procedure e del

loro esito, il rapporto con il Governo. Tutto questo può certamente aiutare quei Paesi ad uscire dalla preistoria costituzionale nella quale si trovano.

D.: Emerge però un'idea di Parlamento inteso in un'accezione, potremmo dire, "Occidentale". Secondo Lei è possibile che, ad esempio, in un Paese come l'Afghanistan, nel quale si è recato anche recentemente, un Parlamento inteso in questo modo riesca a radicarsi?

R.: Il modello è quello costruito in Occidente dalla fine del '700. Non bisogna dimenticare peraltro che la rappresentanza nasce in Grecia con le assemblee, quindi fa parte della nostra tradizione. Omero per descrivere il carattere selvaggio di alcune popolazioni dice che "non avevano assemblea". Ma il Consiglio degli anziani non è una invenzione occidentale, in Afghanistan c'è la *Jirga*, ad esempio; la *Shura* in molti Paesi islamici. Qualcosa del genere esiste in tutti i Paesi del mondo. Un'assemblea di persone selezionate attraverso particolari criteri, che si riuniscono per decidere insieme per il benessere della comunità, appartiene praticamente alla storia di qualsiasi comunità umana.

La tradizione occidentale, nella quale il Parlamento si è sviluppato più che altrove, prevede la scelta dei rappresentanti da parte dei cittadini, la divisione secondo opinioni politiche, l'articolazione in maggioranza e opposizione. È chiaro che non si può andar a trapiantare automaticamente il nostro modello; ma sulla base della nostra tradizione, e conoscendo le loro esperienze, è possibile proporre delle soluzioni utili. Non bisogna però dimenticare la storia di quei Paesi. Dopo la guerra in Iraq, Condoleezza Rice disse in un'intervista che non ci sarebbero stati problemi per la costruzione della democrazia a Kabul come a Baghdad. Si sarebbe fatto come in Italia e Germania: sconfitte le dittature sarebbe rifiorita la democrazia. La signora Rice ignorava la differenza che passa tra circa duemila anni di filosofia politica occidentale e la povertà della cultura politica di quelle aree.

Non si tratta perciò di portare un modello e imporlo come se fosse un prodotto da supermercato; si tratta di dire: "la nostra esperienza è questa, ora vediamo come quest'esperienza può esservi utile sulla base delle vostre caratteristiche".

D.: Il problema della legittimazione democratica ci porta anche al gap di rappresentanza delle Nazioni Unite. Un'Assemblea parlamentare nella quale vi siano rappresentanti parlamentari nazionali di maggioranza e di opposizione, potrebbe essere una soluzione concreta?

R.: Nell'ambito delle Nazioni Unite, insieme ad altri colleghi posi il problema della rappresentanza, cioè di avere un'Assemblea in cui fossero rappresentati anche i Parlamenti, non solo i Governi come avviene oggi. In futuro andrà a finire così, come è accaduto per l'Europa. Naturalmente è più complicato di quanto non sia stato per il Parlamento europeo. Più le organizzazioni internazionali hanno peso, più si pone il problema che siano rappresentative.

D.: Lei aveva proposto di trasformare l'Assemblea dell'Unione interparlamentare nel braccio parlamentare delle Nazioni Unite. È una prospettiva realistica?

R.: Nei tempi brevi non è realistico; nei tempi medio-lunghi, invece, credo che l'Assemblea dell'Unione interparlamentare possa essere una istanza idonea a costituire la rappresentanza delle Nazioni Unite.

D.: Lei pone l'accento sull'importanza dei rapporti umani nella politica estera. Nel caso italiano, possiamo dire che la stabilità del Parlamento, rispetto alla durata dei Governi, favorisce la diplomazia parlamentare?

R.: I rapporti umani contano anche nella politica estera dei Governi. Un ministro degli esteri che stabilisce buoni rapporti anche personali con i colleghi aiuta il proprio Paese. Non ritengo quindi che la diplomazia parlamentare sia più efficace della politica estera del Governo. Può essere parimenti efficace e qualche volta può certamente aiutare i Governi, che restano però gli unici titolari della politica estera.

Il Parlamento può aprire strade che i Governi non potrebbero aprire, per ragioni politiche nazionali e internazionali, anche se volessero. Il Parlamento avvia rapporti che poi il Governo coltiva. Ma gli impegni per il Paese li prendono i Governi.

D.: Emerge però l'idea di un Parlamento da un lato innovatore, dall'altro incapace di rispondere alle nuove istanze presentate dalla globalizzazione. Nei suoi discorsi, spesso ha fatto cenno alla necessità di pensare strumenti nuovi che consentano di governare la globalizzazione.

R.: La globalizzazione comporta una competitività globale e la necessità che ciascun Paese sia attrezzato, con la qualità e la rapidità delle decisioni, a competere su questo terreno. I Paesi lenti sono esclusi dalla competizione globale. Da qui la necessità per i Parlamenti di adottare procedure decisionali più rapide, senza sacrificare la sostanza della democrazia. Questa è la sfida democratica dei nostri tempi: coniugare decisione e rappresentanza, velocità e democrazia. In questo quadro, infatti riformammo il Regolamento della Camera. Parlai, in quel caso, di “democrazia decidente” con riferimento alla democrazia che non si limitasse a rappresentare, ma fosse capace anche di decidere rapidamente.

D.: Un problema a mio avviso importante riguarda il mancato recepimento a livello nazionale delle decisioni assunte nell'ambito delle organizzazioni internazionali e interparlamentari. Si tratta di un problema di strumenti oppure vi è scarsa sensibilità politica da parte dei parlamentari?

R.: Qualunque parlamentare potrebbe presentare una mozione che proponga di recepire quanto deciso dagli organi internazionali. Non lo si fa perché in genere si considerano queste attività come periferiche rispetto al cuore del Parlamento. Ed è difficile che l'oggetto del dibattito in una delle sedi internazionali venga spostato all'interno del Parlamento. E' una dimostrazione di provincialismo, di scarsa attenzione al mondo fuori di noi.

D.: Ma due argomenti al centro del dibattito politico italiano in questi mesi: i diritti umani e la parità tra uomo e donna, sono stati prima oggetto di analisi, riflessioni e decisioni di molte organizzazioni come l'Unione interparlamentare.

R.: Ma la traduzione di questi dibattiti in norme è più difficile anche perchè nessuno sinora li ha sottoposti all'attenzione del Parlamento.

D.: Tra i due livelli di cooperazione, bilaterale e multilaterale, forse i Parlamenti preferiscono sviluppare rapporti bilaterali piuttosto che accettare limitazioni di sovranità derivanti dal recepimento di decisioni assunte in ambito internazionale.

R.: Direi che servono entrambi. Ad esempio grazie ad un ottimo Presidente della Knesset e con l'aiuto dell'allora Presidente del Parlamento austriaco, Heinz Fischer, oggi Presidente della Repubblica austriaca, organizzammo qui a Roma riunioni tra esponenti palestinesi ed israeliani, con la possibilità di approvare prese di posizioni comuni. Alla fine dei lavori, comunicammo i risultati ai rispettivi Governi. Poi, come accade in quel mondo, alcuni attentati rimettono in discussione tutto.

Tornando al tema, gli americani, ad esempio, preferiscono i rapporti bilaterali a quelli multilaterali perché temono di essere messi in minoranza; essendo la più grande potenza del mondo, preferiscono trattare direttamente con ciascuno Stato.

Con i Presidenti delle Camere dei Paesi del G8 cercammo di costruire delle iniziative che andavano in tre direzioni: accompagnamento dell'azione dei Governi, apertura di strade che poi l'esecutivo poteva seguire, ridefinizione di un ruolo sovranazionale dei Parlamenti.

D.: Se i parlamentari forse rischiano di fare del turismo parlamentare, il Presidente di Assemblea ha invece un ruolo predominante.

R.: Dipende da come si fanno le delegazioni. Se sono fatte in funzione di un obiettivo che si vuole raggiungere allora sono utili e non si fa turismo parlamentare. Solitamente la delegazione prevede due parlamentari di maggioranza e due di opposizione; si consultano i capigruppo sulla designazione, oppure è il Presidente stesso che procede alla nomina. Successivamente, si riuniscono i membri, si discute dei temi e degli argomenti su cui lavorare, si assegnano anche dei compiti, si fa in modo che tutto sia perfettamente organizzato in modo da avere tematiche specifiche a cui partecipano i

parlamentari. Queste delegazioni sono luoghi di formazione dei parlamentari; gli incontri servono a maturare, a vedere mondi diversi e ad uscire dal provincialismo.

D.: Quali sono le fonti di riferimento in relazione al ruolo del Presidente di Assemblea?

R.: Il ruolo di un Presidente è determinato dalla sua credibilità. Se un Presidente è legittimato può agire più facilmente, perché il peso politico di un Presidente è ben presente agli ambasciatori e quindi alle rispettive autorità di Governo.

Quindi se il Presidente è in grado di gestire bene il suo ruolo, come ha fatto per esempio il Presidente Casini, e come sta facendo il Presidente Fini, è possibile svolgere al meglio anche una funzione internazionale.

Ripeto: è molto importante la percezione che hanno gli ambasciatori accreditati della personalità del Presidente e del suo peso politico. Se si tratta di una personalità di scarso rilievo difficilmente troverà disponibilità nei suoi omologhi.

Tempo fa andai in visita in Yemen su invito del Presidente del Parlamento yemenita. Quando poi festeggiarono i 10 anni dell'indipendenza fui uno dei pochi invitati, se non l'unico, tra i Presidenti dei Parlamenti occidentali. Anche questo è importante per costruire relazioni grazie alle quali poi l'Ambasciatore invita uomini politici del Paese, costruisce rapporti che in futuro saranno utili anche dal punto di vista degli scambi commerciali.

Un aneddoto riguarda la visita in Cina, Corea del Nord e Giappone. La Cina si era dimenticata di avvertire la Corea del Sud che il nostro aereo avrebbe attraversato il loro spazio aereo. Ci fu un lungo parlarsi e ad un certo punto il Giappone acconsentì che si attraversasse il loro spazio aereo direttamente senza passare dalla Corea. Era la prima volta che il Giappone autorizzava il passaggio di un aereo direttamente dalla Corea del Nord. La chiamarono la "*rotta italiana*". Queste sono piccole cose ma allo stesso tempo importanti perché coinvolgono le ambasciate e possono portare a costruire rapporti.

D.: Ha accennato alla dimensione parlamentare del G8. Il Senato italiano non ne fa parte perché gli altri Paesi si sono opposti. Il sistema istituzionale italiano limita o agevola il compito dei Presidenti?

R.: Le Camere Alte, in quasi tutti i Paesi hanno un ruolo meno politico delle Camere basse che sono quelle rappresentative e, quindi, quelle coinvolte in questo tipo di azione politica.

Il problema è che le relazioni internazionali delle Camere basse sono più facili perché hanno funzioni omogenee, i Senati invece sono strutturati in modo differente. Inoltre, mentre tutte le Camere sono elette direttamente, i Senati non hanno la stessa estrazione. Basti pensare al Senato tedesco, a quello francese o austriaco. Quindi è oggettivamente più complicato per i Senati avere relazioni proprio perché non fanno le stesse cose.

D.: Quindi l'anomalia è del sistema istituzionale italiano?

R.: Sì, certamente. L'anomalia è del bicameralismo paritario italiano.