

Il modello europeo e gli organi parlamentari nell'esperienza internazionale

Beatrice I. Bonafè

“[...] perché, così come coloro che disegnano e' paesi si pongono bassi nel piano a considerare la natura de' monti e de' luoghi alti, e per considerar quella de' bassi si pongono alti sopra e' monti, similmente, a conoscere bene la natura de' populi, bisogna essere principe, e a conoscere bene quella de' principi, bisogna essere popolare.”

Machiavelli, Il principe

Nell'ampio dibattito che sollevano il trasferimento di poteri sovrani dagli Stati a favore di organizzazioni internazionali e, più in particolare, il rapporto tra parlamenti nazionali e Unione europea due prospettive di analisi possono essere assunte. Osservato dal punto di vista del diritto costituzionale, il fenomeno sembra suscitare una serie di interrogativi – e spesso preoccupazioni – concernenti, da un lato, la perdita di sovranità dei parlamenti nazionali a favore non solo delle organizzazioni internazionali ma in ultima analisi degli esecutivi che in tale sede detengono solitamente il potere decisionale, e di conseguenza, dall'altro, l'esigenza di individuare strumenti che permettano di trasferire il controllo democratico in seno alle organizzazioni internazionali assicurando in tale sede un ruolo ai parlamenti nazionali e “compensando” la perdita di sovranità dei parlamenti nazionali attraverso un'accresciuta democraticità degli organi parlamentari internazionali¹.

Scopo del presente contributo è dare conto del diverso sguardo che può offrire il diritto internazionale. Le organizzazioni internazionali sono create dagli Stati mediante trattato, ovvero nel quadro delle attività di politica estera solitamente confidate agli esecutivi dagli ordinamenti interni. L'ordinamento internazionale non è particolarmente interessato al controllo democratico delle attività delle organizzazioni internazionali quanto piuttosto all'effettività del loro operato. Niente in contrario a che, per pura ipotesi, il potere di politica estera sia affidato ai parlamenti nazionali. L'importante è che gli obblighi internazionali derivanti dal trattato istitutivo siano assunti da entità in grado di rispettarli e darvi attuazione. Più in generale, nonostante alcune posizioni in tal senso, la democraticità non sembra ancora essere un requisito per il riconoscimento della soggettività internazionale². Sostanzialmente, l'attività delle organizzazioni internazionali rimane nelle mani dei governi e la presenza di organi internazionali democraticamente eletti titolari di un potere decisionale capace di vincolare gli Stati membri costituisce tuttora un'ipotesi molto remota.

L'analisi che segue intende ripercorrere le principali forme che ha assunto la partecipazione

¹ D. Grimm, **Relazione di apertura**.

² Si veda in generale E. Cannizzaro, *Diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 268-269.

parlamentare nelle organizzazioni internazionali, per poi metterne in luce le caratteristiche rispetto al Parlamento europeo e fornire qualche considerazione sulle attuali linee di tendenza nella creazione di organi parlamentari internazionali.

1. Gli organi parlamentari nell'esperienza internazionale

Nell'ordinamento internazionale, la creazione di organi parlamentari ha origini antiche e avviene con una frequenza forse inattesa. Storicamente, essa ha assunto tre forme principali. La prima è costituita dalla spontanea associazione di parlamenti nazionali di diversi Stati mirante a realizzare forme di cooperazione a livello internazionale. Basti ricordare che l'Unione interparlamentare è stata creata il 30 giugno 1889³ e che assai comuni sono le forme di associazione di parlamenti nazionali a livello regionale oppure tra i parlamentari appartenenti agli Stati membri di organizzazioni intergovernative⁴. Questo strumento permette, ma non va oltre, il confronto e la collaborazione tra membri di parlamenti nazionali che potranno eventualmente svolgere la propria funzione interna alla luce di quanto discusso sul piano internazionale.

Una diversa modalità di partecipazione si realizza in alcuni, limitati casi nei quali è sentita l'esigenza di un'ampia rappresentanza degli interessi statali negli organi dell'organizzazione internazionale, partecipazione che vada al di là della componente tipicamente governativa. In questo caso, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali si realizza mediante la creazione di organizzazioni internazionali i cui organi principali hanno una composizione mista, ovvero che includono rappresentanti sia governativi sia parlamentari degli Stati membri. Si pensi alla composizione tripartita degli organi plenario ed esecutivo dell'Organizzazione internazionale del lavoro dove siedono per ogni stato due rappresentanti governativi, uno dei datori di lavoro e uno dei lavoratori⁵. Questo precedente ha probabilmente ispirato organizzazioni quali il Consiglio Nordico le cui sessioni plenarie vedono la partecipazione dei rappresentanti governativi e parlamentari dei paesi membri⁶. Il coinvolgimento dei membri dei parlamenti nazionali è in questo caso alquanto significativo poiché essi partecipano al processo di cooperazione internazionale su un piede di parità con i rappresentanti degli esecutivi.

La terza forma, oggi senz'altro la più comune, consiste nella creazione di specifici organi parlamentari che fanno parte del quadro istituzionale delle organizzazioni internazionali oppure che

³ L'Unione oggi include rappresentanti di 166 parlamenti nazionali (www.ipu.org).

⁴ È il caso, a mero titolo esemplificativo, dell'Assemblea parlamentare della NATO (www.nato-pa.int), del Comitato parlamentare congiunto dell'Area economica europea creato dai paesi membri dell'EFTA (www.efta.int/advisory-bodies/parliamentary-committee) o ancora l'Unione parlamentare dell'Organizzazione per la cooperazione islamica (www.puic.org).

⁵ Si vedano gli articoli 3 e 7 della Costituzione ILO del 1919.

⁶ Creato nel 1952, si compone di un organo parlamentare e di un organo esecutivo ma le decisioni principali vengono discusse durante le sessioni plenarie (ordinarie) in cui partecipano entrambe le componenti (www.norden.org).

con esse collaborano. I due esempi più risalenti sono la creazione nel 1949 dell'Assemblea "consultiva" – poi denominata Assemblea "parlamentare" – del Consiglio d'Europa⁷ e dell'Assemblea "comune" con il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1951, poi diventata l'Assemblea "parlamentare" comune alle tre Comunità europee⁸ e infine rinominata Parlamento europeo⁹. La scelta di creare un organo parlamentare in seno a un'organizzazione internazionale dipende da diversi fattori, alcuni strettamente politici. Si può tuttavia ritenere che in tale scelta svolga un ruolo determinante il tipo di competenze attribuite all'organizzazione. Nella maggior parte dei casi ciò avviene quando l'organizzazione ha il potere di adottare atti vincolanti e quando gli Stati ritengano necessario che l'organo deliberativo – a composizione governativa – debba esercitare le proprie funzioni sotto il controllo o con l'ausilio di un organo parlamentare comune. Più in generale, questa scelta si può spiegare con l'esigenza di garantire in seno all'organizzazione internazionale la rappresentanza di tutti gli interessi rilevanti per lo svolgimento della propria attività.

Le organizzazioni internazionali che includono o sono affiancate da un organo parlamentare sono soprattutto le organizzazioni regionali di integrazione economica. Solitamente queste organizzazioni hanno assunto come modello istituzionale quello dell'Unione europea e, in particolare, il Parlamento europeo. Qualche esempio può illustrare la varietà della prassi in materia.

Nel 1977, gli Stati membri dell'Associazione degli Stati del Sud-est asiatico (ASEAN)¹⁰ hanno dato vita, mediante un accordo specifico, all'Organizzazione interparlamentare dell'ASEAN (AIPO). Solo recentemente il trattato istitutivo dell'AIPO è stato modificato, così come la sua denominazione, ed è nata l'InterParliamentary Assembly dell'ASEAN (AIPA) al fine di assicurare una maggiore integrazione istituzionale tra le due organizzazioni. Ai sensi del suo Statuto, l'organo plenario dell'AIPA è composto da delegazioni dei parlamenti nazionali degli Stati membri ed esso ha il potere di rivolgere proposte e raccomandazioni ai governi parte dell'ASEAN¹¹.

Numerose sono le organizzazioni di integrazione regionale nel continente americano. Il Parlamento andino è stato creato nel 1979 dagli Stati membri della Comunità andina ed è composto da delegazioni parlamentari di Bolivia, Cile, Ecuador e Perù. Dal 2001, i membri della delegazione nazionale sono eletti a suffragio universale in Ecuador e Perù. Gli altri paesi si sono impegnati a

⁷ Si tratta del primo organo parlamentare internazionale cui è attribuita la funzione di discutere importanti questioni quali il rispetto dei diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (assembly.coe.int).

⁸ Si vedano gli articoli 138 e 108 dei trattati che rispettivamente istituivano la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica nonché la Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee.

⁹ Nel 1962 è l'Assemblea stessa a decidere di cambiare la propria denominazione che sarà poi confermata nell'Atto unico europeo del 1986.

¹⁰ L'ASEAN, principale organizzazione di cooperazione e integrazione economica nel continente asiatico, è stata creata nel 1970 e oggi ne sono membri i seguenti Stati: Brunei, Cambogia, Laos, Indonesia, Malaysia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam (www.asean.org).

¹¹ Si vedano in particolare gli articoli 6 e 7 del Trattato AIPA del 2007 (www.aipasecretariat.org).

svolgere elezioni analoghe ma al momento le loro delegazioni sono tuttora composte da rappresentanti dei parlamenti nazionali. Ai sensi del trattato istitutivo, il Parlamento andino non può adottare decisioni vincolanti e le sue raccomandazioni riguardano principalmente la promozione: del processo di integrazione, dell'armonizzazione delle legislazioni dei paesi membri e dell'adozione di norme comuni da parte degli organi decisionali della Comunità andina¹².

Nel 1987, alcuni Stati dell'America centrale hanno adottato il trattato che istituiva il Parlamento centro-americano (Parlacen). In seguito a difficili negoziati nei quali non è stato possibile raggiungere un accordo sul conferimento al Parlacen di un potere decisionale in seno al Sistema dell'integrazione Centro-americana (SICA)¹³, un apposito protocollo entrato in vigore nel 2010 ha tuttavia introdotto l'elezione diretta dei suoi membri. Le disposizioni del Protocollo sottolineano, da una parte, l'intenzione degli Stati parte di fare del Parlacen un organo di rappresentanza politica e democratica permanente finalizzato alla realizzazione dell'integrazione in America centrale ma, dall'altra, attribuiscono a esso un ruolo consultivo a cui si aggiunge la possibilità di avanzare proposte all'organo decisionale avente composizione governativa¹⁴.

Simili funzioni sono state attribuite al Parlamento latino-americano (Parlatino) in relazione all'integrazione degli Stati latino-americani e caraibici. In base al Trattato del 1987 esso non può essere composto che da rappresentanti dei parlamenti degli Stati membri che siano democraticamente eletti. Una risoluzione del 2008 ha formalizzato il potere del Parlatino di adottare atti denominati "ley marco" miranti all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri mediante l'indicazione di criteri normativi che potranno essere fatti propri dai legislatori nazionali¹⁵.

Tra le organizzazioni del continente americano, va infine ricordato che in seno al Mercosur è stata inizialmente creata la Commissione parlamentare con il Protocollo di Ouro Preto del 1994 composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati membri. La Commissione è stata poi sostituita nel 2005 dal Parlamento del Mercosur con l'adozione dell'omonimo Protocollo costitutivo. I suoi compiti hanno natura essenzialmente consultiva ma può proporre l'armonizzazione di legislazioni nazionali nei settori di competenza del Mercosur. Ai sensi del Protocollo, i componenti dovrebbero essere eletti a suffragio diretto in una data unica in tutti gli

¹² Un Protocollo addizionale, adottato nel 1996 ma non ancora entrato in vigore, prevede l'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento andino (www.parlamentoandino.org).

¹³ La cooperazione internazionale tra i paesi dell'America latina si è sviluppata a partire dagli anni Cinquanta fino alla creazione del SICA nel 1991. Oggi ne sono membri: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, e Repubblica dominicana (www.sica.int).

¹⁴ Si vedano rispettivamente gli articoli 1 e 5 del Protocollo adottato il 20 febbraio 2008 (reperibile sul sito www.parlacen.int).

¹⁵ Il Trattato e gli altri documenti pertinenti sono reperibili sul sito www.parlatino.org.

Stati membri sebbene secondo le diverse modalità previste dalle legislazioni nazionali¹⁶. La previsione di un'elezione diretta è stata applicata al momento solo in Paraguay, mentre in Argentina l'elezione diretta dei membri del Parlamento del Mercosur dovrebbe aver luogo nel mese di agosto (2015).

Anche la Comunità degli Stati indipendenti (CIS) si è dotata, mediante un accordo apposito concluso nel 1995, di un'Assemblea parlamentare (IPA). Costituita da delegazioni di parlamentari nazionali, il suo compito principale è di rivolgere raccomandazioni e proporre "model laws" agli Stati membri, che rimangono liberi di darvi attuazione nei propri ordinamenti interni¹⁷.

L'Organizzazione per la cooperazione economica nel Mar Nero (BSEC) ha ugualmente creato nel 1993 la propria Assemblea parlamentare (PABSEC) alla quale partecipano delegazioni nazionali composte da parlamentari degli Stati membri. L'Assemblea è un organo che svolge un ruolo essenzialmente consultivo in uno spirito di stretta cooperazione con la BSEC con lo scopo di facilitare la realizzazione dei fini istituzionali di quest'ultima¹⁸.

Analoghe forme di cooperazione regionale sono presenti nel continente africano. La principale è senz'altro l'Unione africana. Nel 1991 l'organizzazione ha adottato un trattato per la creazione della Comunità economica africana che nel 2004 è stata dotata di un organo parlamentare¹⁹. Il Parlamento pan-africano è al momento un organo esclusivamente consultivo, composto da rappresentanti dei parlamenti degli Stati membri. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 2 del suo Protocollo istitutivo: "The ultimate aim of the Pan-African Parliament shall be to evolve into an institution with full legislative powers, whose members are elected by universal adult suffrage".

La Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) ha adottato nel 1994 un Protocollo al suo trattato istitutivo con il quale è stato inserito nella struttura istituzionale un organo parlamentare, poi denominato Parlamento dell'ECOWAS con un nuovo protocollo adottato nel 2006. Oggi l'organo è composto da rappresentanti designati dai parlamenti degli Stati parte, ha un ruolo consultivo e può indirizzare raccomandazioni agli organi che detengono il potere decisionale nell'ECOWAS. Il protocollo del 2006 contiene la previsione per cui il Parlamento dell'ECOWAS sarà in futuro eletto a suffragio universale diretto e il suo ruolo sarà progressivamente trasformato in un'istituzione dotata inizialmente di un potere di co-decisione e successivamente di un vero e proprio potere legislativo²⁰.

Si può ancora ricordare la Comunità per lo sviluppo dell'Africa meridionale (SADC). Nel

¹⁶ Il Protocollo e gli altri documenti pertinenti sono reperibili sul sito www.parlamentodelmercosur.org.

¹⁷ Il Trattato e gli altri documenti pertinenti sono reperibili sul sito www.iacis.ru/eng/about/index.php.

¹⁸ Si vedano in particolare gli articoli 1, 3 e 30 delle Regole di procedura della PABSEC redatte dagli Stati parte e sottoposte per approvazione alla prima riunione plenaria della PABSEC (www.pabsec.org).

¹⁹ Il trattato istitutivo così come il protocollo istitutivo del Parlamento pan-africano sono reperibili sul sito au.int/en/treaties.

²⁰ Così l'articolo 4 del Protocollo del 2006 (www.parl.ecowas.int/documents/protocols_eng.pdf).

1997 conformemente al suo trattato istitutivo, il Summit dell'organizzazione ha istituito un *Parliamentary Forum* composto da rappresentanti eletti dei parlamenti nazionali di ogni Stato membro. Al *Parliamentary Forum* – istituzione formalmente indipendente sebbene operante nel quadro delle attività della SADC – è affidata la promozione dell'integrazione regionale attraverso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali. A tal fine, esso ha il potere di rivolgere raccomandazioni e fornire pareri agli organi della SADC²¹.

2. Il modello europeo e gli organi parlamentari internazionali

Questa breve analisi consente di mettere in luce alcune delle caratteristiche principali degli organi parlamentari che sempre più di frequente vengono istituiti dalle organizzazioni di integrazione regionale. Il Parlamento europeo, con la sua seppur lenta e imperfetta evoluzione istituzionale, ha senz'altro rappresentato un modello nella creazione e graduale revisione di simili organi parlamentari a livello internazionale. Due considerazioni generali possono essere svolte al riguardo: da un lato, profonde differenze permangono quando si comparino il primo ai secondi e, dall'altro, il grado di controllo democratico che il Parlamento europeo può assicurare in seno all'Unione europea rimane ancora un obiettivo da raggiungere per la maggior parte delle altre organizzazioni internazionali e può ampiamente considerarsi un successo nel panorama internazionale.

Quanto alle principali differenze che persistono tra il Parlamento europeo e gli organi parlamentari istituiti nel quadro delle organizzazioni regionali di integrazione economica, si possono ricordare le seguenti. Innanzitutto, abbiamo visto come accade di frequente che gli organi parlamentari internazionali non siano inseriti nel quadro istituzionale dell'organizzazione regionale ma che operino come organizzazioni indipendenti sebbene siano capaci di discutere questioni attinenti alle competenze dell'organizzazione e di rivolgere pareri o raccomandazioni agli organi che nell'organizzazione detengono il potere decisionale. In secondo luogo, gli organi parlamentari delle organizzazioni di integrazione regionale sono solitamente composti da delegazioni di membri dei parlamenti nazionali degli Stati parte dell'organizzazione. Fanno attualmente eccezione alcuni organi parlamentari istituiti nel continente americano (Parlamento andino, Parlacen e Parlamento del Mercosur). In terzo luogo, agli organi parlamentari è generalmente assegnato un ruolo meramente consultivo e in alcuni casi propositivo senza tuttavia che essi siano titolari di un potere decisionale in seno all'organizzazione internazionale. Infine si può ugualmente sottolineare come essi solitamente non dispongano del potere di rivolgersi agli organi di soluzione delle controversie o di concorrere all'adozione del bilancio dell'organizzazione internazionale.

Rispetto a queste caratteristiche degli organi parlamentari delle organizzazioni regionali, il

²¹ L'atto istitutivo del *Parliamentary Forum* è reperibile sul sito www.sadcpf.org.

ruolo del Parlamento europeo in seno all'Unione appare manifestamente più significativo. Sia sufficiente ricordare che esso è eletto a suffragio universale diretto, seppur in base a diverse procedure previste nelle legislazioni nazionali degli Stati membri, è co-legislatore insieme al Consiglio nelle principali materie di competenza dell'Unione, ha un ruolo non solo consultivo ma anche di approvazione rispetto all'adozione degli accordi internazionali dell'Unione, elegge il presidente della Commissione europea e svolge un ruolo di controllo nei confronti dell'operato della Commissione, si pronuncia sull'adozione del bilancio dell'Unione, può esperire ricorsi davanti alla Corte di giustizia nei confronti dell'operato delle istituzioni e, attraverso il mediatore, può svolgere indagini sulle denunce di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi dell'Unione²².

Un esempio dell'influenza che il modello del Parlamento europeo ha esercitato e continua a esercitare nella creazione di organi parlamentari internazionali nonché delle attuali linee di tendenza in materia è fornito dal Protocollo di riforma del Parlamento pan-africano adottato nel giugno del 2014 e non ancora entrato in vigore²³. Il protocollo prevede all'articolo 5 l'elezione diretta dei componenti del Parlamento pan-africano da tenersi nello stesso mese in ogni Stato membro specificando che: "Until a code is developed for election to the Pan African Parliament by direct universal suffrage, the procedure for election to the Pan African Parliament shall be determined by the National Parliament or other deliberative body of each Member State". Quanto alle sue funzioni, l'articolo 8 dispone che il Parlamento pan-africano sia "l'organo legislativo dell'Unione africana", sebbene al momento il Protocollo si limiti ad assegnargli il potere di determinare le materie nelle quali proporre "model laws" all'Assemblea dell'Unione africana (l'organo deliberativo composto dai capi di Stato e di governo degli Stati membri) e di sottoporre alla stessa proposte di "model laws" che l'Assemblea è libera di prendere in considerazione ed eventualmente fare proprie.

3. Considerazioni conclusive

Nella prospettiva del diritto internazionale, un'analisi del "modello europeo e le altre esperienze di integrazione sovranazionale" conduce a due considerazioni generali. In primo luogo, il Parlamento europeo costituisce senz'altro un'eccezione e un caso particolarmente riuscito di graduale trasferimento del controllo democratico in seno a un'organizzazione internazionale. Alla luce del contesto internazionale sopra delineato, l'Unione europea è comunemente considerata

²² I trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea sono reperibili sul sito eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html. Più in generale sui poteri del Parlamento europeo si veda G. Gaja, A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2014.

²³ Il Protocollo dell'Unione africana all'atto costitutivo del Parlamento pan-africano è reperibile sul sito au.int/en/content/protocol-constitutive-act-african-union-relating-pan-african-parliament.

un'organizzazione *sui generis* tanto da riservare nei suoi confronti l'aggettivo "sovranaZIONALE" per distinguerla dalle più tipiche organizzazioni "internazionali" dominate dagli esecutivi, dove vige nella maggior parte dei casi la regola dell'unanimità e le raccomandazioni che possono essere rivolte agli Stati membri dai loro organi non hanno carattere vincolante²⁴. D'altro canto, si può osservare una crescente tendenza a dotare le organizzazioni internazionali di organi parlamentari. Per quanto riguarda in particolare le organizzazioni di integrazione economica regionale, il modello del Parlamento europeo ha indubbiamente rappresentato la principale fonte di ispirazione. Se ciò giustifichi una conclusione ottimistica sulla graduale democratizzazione della comunità internazionale è lasciato al giudizio del lettore.

²⁴ Si veda J. Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p 14-15 e 26-27.