

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori .....	12
Modifiche alla legge 23 luglio 1949, n. 433, e altre disposizioni concernenti la composizione e le funzioni delle delegazioni parlamentari presso il Consiglio d'Europa, l'Assemblea generale della NATO, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Iniziativa centro-europea. C. 3929 Nicoletti ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	12

##### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 1° febbraio 2017. — Presidenza del presidente della I Commissione, Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il viceministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Mario Giro.*

**La seduta comincia alle 15.35.**

##### Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Modifiche alla legge 23 luglio 1949, n. 433, e altre disposizioni concernenti la composizione e le funzioni delle delegazioni parlamentari presso il Consiglio d'Europa, l'Assemblea generale della NATO,**

**l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Iniziativa centro-europea.**

**C. 3929 Nicoletti.**

*(Esame e rinvio).*

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Elena CENTEMERO (FI-PdL), *relatrice per la I Commissione*, osserva che la proposta di legge A.C. 3929, d'iniziativa dell'on. Nicoletti ed altri, ha il fine – secondo quanto riportato nella relazione introduttiva – di disciplinare, in vista di una razionalizzazione, l'attività delle delegazioni parlamentari italiane presso quattro organizzazioni di cui è parte il nostro Paese: il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea e l'Iniziativa centro-europea (InCE).

Svolge quindi talune considerazioni di carattere generale in ordine alle organizzazioni internazionali di cui fa parte l'Italia.

Quanto al Consiglio d'Europa (CdE), storicamente primo tra gli organismi in-

ternazionali finalizzati all'integrazione europea, fa presente che esso è stato fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra, firmato da dieci paesi tra cui l'Italia (legge 23 luglio 1949, n. 433). L'organizzazione che ha sede a Strasburgo opera per il rispetto dei principi fondamentali della democrazia pluralista, dei diritti umani e della preminenza del diritto. Il Consiglio d'Europa è altresì impegnato per la valorizzazione dell'identità culturale europea attraverso la lotta contro ogni forma di intolleranza; la ricerca di soluzioni per i problemi sociali e la salvaguardia della qualità della vita dei popoli dell'Europa. I suoi lavori si traducono nella elaborazione di convenzioni e accordi a livello continentale, che costituiscono la base per l'armonizzazione delle legislazioni negli stati membri. I paesi del CdE detengono a turno la Presidenza per sei mesi, alternandosi secondo l'ordine alfabetico in lingua inglese. I principali organi del CdE sono: il Comitato dei Ministri, il Segretario generale, l'Assemblea parlamentare ed il Congresso dei poteri locali e regionali.

Quanto all'Assemblea dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord, rileva che il Trattato dell'Atlantico del Nord, firmato a Washington il 4 aprile 1949 (legge 1° agosto 1949, 465), ha come obiettivo prioritario la salvaguardia della sicurezza e della libertà degli Stati firmatari attraverso mezzi politici e militari, conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite. A tal fine i paesi membri si impegnano a comporre con mezzi pacifici qualsiasi controversia internazionale, contribuire allo sviluppo di relazioni internazionali pacifiche ed amichevoli, eliminare i contrasti nelle loro politiche economiche internazionali, incoraggiare la cooperazione economica e scientifica. La norma cardine del sistema creato dalla NATO è l'articolo 5 del Trattato che prevede che un attacco armato contro uno Stato membro sia considerato quale attacco diretto contro tutte le parti, impegnando ognuna ad assistere la parte o le parti attaccate, facendo ricorso, se necessario, all'impiego della forza armata. Accanto alla dimensione governativa, vi è una dimensione

parlamentare rappresentata dall'Assemblea parlamentare Nato che costituisce il punto di raccordo tra le istanze governative che operano in seno all'Alleanza atlantica ed i Parlamenti nazionali.

Passando all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, osserva che essa è stata creata nel 1975, con il nome di Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), come foro multilaterale di dialogo, per affrontare, attraverso la ricerca di una stretta cooperazione tra l'Est e l'Ovest, le molteplici cause di instabilità in Europa e favorire la sicurezza del continente. Nel 1994, in occasione del Vertice di Budapest la CSCE ha cambiato il suo nome in OSCE, per accentuarne l'aspetto di organizzazione internazionale e per adeguarsi al nuovo contesto di sicurezza venutasi a creare in Europa sin dai primi anni '90. Accanto alla dimensione governativa, l'OSCE dispone di un proprio versante di cooperazione interparlamentare, rappresentato dall'Assemblea parlamentare.

L'Iniziativa Centro-europea (InCE) è l'Organizzazione regionale più antica e articolata operante nell'Europa centrale e sud-orientale. Istituita l'11 novembre 1989 a Budapest con il nome di « Quadrangolare », nell'ambito del dialogo politico tra Italia, Austria, Ungheria e l'allora Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, divenuta « Pentagonale » con l'ingresso della Cecoslovacchia nel 1990 ed « Esagonale » con l'ingresso della Polonia nel 1991, nel 1992 viene denominata Iniziativa Centro-Europea. Nel Vertice dei Capi di Governo di Vienna (16-17 luglio 1992), si stabilì di adottare la denominazione di « Iniziativa centro-europea », che costituisce pertanto l'esito un accordo politico multilaterale. Ai sei paesi della Esagonale si sono via via aggiunti quasi tutti gli altri paesi dell'Europa centro-orientale, fino al 1° agosto 2006 quando il Montenegro è divenuto il 18 Stato membro 6 dell'InCE.

Entrando nel merito della proposta di legge in esame, rileva che la proposta di legge in esame si compone di 4 articoli, raggruppati in due Capi.

Il Capo I, che riguarda la delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, comprende gli articoli 1-3. L'articolo 1, modifica l'articolo 3 della richiamata legge n. 433 del 1949, recante ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e dell'Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d'Europa, firmati a Londra il 5 maggio 1949.

L'articolo 2 aggiunge, dopo l'articolo 3 della sopra richiamata legge n. 433 del 1949, l'articolo 3-*bis*, il cui primo comma prevede che la « delegazione parlamentare di cui all'articolo 3 disciplina lo svolgimento della propria attività mediante un regolamento interno da essa adottato ». Il comma 2 dell'articolo 3-*bis*, inserito con la disposizione in esame, prevede che la « delegazione parlamentare riferisce annualmente alle Camere sull'attività svolta e sulla partecipazione ai lavori dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con particolare riguardo alle risoluzioni e alle raccomandazioni approvate dalla medesima ». Inoltre la delegazione parlamentare riferisce alle Camere sulla « conformità della normativa vigente rispetto alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) » e dei relativi protocolli ratificati dallo Stato italiano; la delegazione parlamentare formula a tale fine osservazioni e proposte. La Delegazione parlamentare può altresì (comma 3 dell'articolo 3-*bis*) « chiedere informazioni al Governo sui temi la cui trattazione è prevista nelle sessioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ».

L'articolo 3, comma 1 aggiunge, dopo l'articolo 3-*bis* – introdotto nella legge 23 luglio 1949, n. 433 dal precedente articolo 2 della proposta di legge in commento – l'articolo 3-*ter*, il primo comma del quale conferisce alla delegazione parlamentare di cui all'articolo 3 della legge 23 luglio 1949, n. 433 la funzione di valutazione dell'attività parlamentare in ordine alla ratifica delle Convenzioni e di altri atti del Consiglio d'Europa, nonché dell'azione governativa volta all'esecuzione nell'ordina-

mento delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo. La Delegazione parlamentare, a tale ultimo riguardo, può chiedere al Governo le necessarie informazioni. Il comma 2 dell'articolo 3-*ter* consente alla delegazione parlamentare di « trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri segnalazioni e osservazioni sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche ai fini della relazione annuale prevista dall'articolo 5, comma 3, lettera *a-bis*), della legge 23 agosto 1988, n. 400 ». La Delegazione parlamentare può altresì trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri osservazioni e proposte sulla conformità della normativa vigente – e dei progetti di leggi e regolamenti – rispetto alle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'articolo 3, comma 2 aggiunge, alla sopra ricordata lettera *a-bis*) del comma 3 dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 un periodo in base al quale il Presidente del Consiglio esercita le attribuzioni conferitegli dalla lettera *a-bis*), tenendo conto delle segnalazioni e delle osservazioni eventualmente trasmesse dalla delegazione parlamentare ai sensi dell'articolo 3-*ter* introdotto dalla proposta di legge in esame nella legge 23 luglio 1949, n. 433.

Il Capo II, che riguarda le delegazioni parlamentari italiane presso la NATO, l'OSCE e l'InCE, comprende il solo articolo 4, nel quale si ribadiscono assai più sinteticamente alcune delle attribuzioni già conferite dai precedenti articoli 1-3 alla delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del CdE.

Svolgendo alcune considerazioni di merito di carattere generale, osserva che la proposta in esame, secondo quanto evidenziato nella relazione introduttiva del provvedimento, pone in luce il carattere peculiare delle attività delle delegazioni presso Organismi internazionali rispetto alle restanti attività internazionali poste in essere da altri organi parlamentari. L'istituzione delle delegazioni non è infatti un mero atto interno all'ordinamento parla-

mentare italiano, ma, come ad esempio nel caso del Consiglio d'Europa, deriva dallo Statuto dell'Organizzazione, che ne stabilisce funzioni e poteri in sede internazionale. In particolare, le competenze delle delegazioni nazionali presso il Consiglio d'Europa sono definite non solo dal mandato parlamentare, ma anche dal diritto internazionale e dagli specifici ordinamenti del Consiglio d'Europa, cosicché la stessa composizione delle delegazioni nazionali risponde anche a precise indicazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ed in caso di inottemperanza è possibile « richiedere l'invalidità dei poteri della delegazione » – ad esempio per il mancato rispetto dei criteri di uguaglianza di genere e di equa rappresentanza dei gruppi politici. La relazione introduttiva prosegue osservando come l'attività delle delegazioni parlamentari non possa essere ridotta alla semplice attività diplomatica tra parti tra loro diverse: ciò del resto è definito già negli atti istitutivi delle richiamate organizzazioni internazionali, e l'evoluzione storica, con la nascita delle istituzioni sovranazionali europee, non ha fatto che rafforzare questi caratteri peculiari. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare di tale organismo, concorre – al pari delle altre delegazioni nazionali – all'elaborazione degli indirizzi del Consiglio medesimo, all'approvazione di risoluzione e raccomandazioni finalizzata all'adozione delle convenzioni internazionali promosse dal Consiglio d'Europa stesso e svolge altresì funzioni ispettive e di monitoraggio nel campo del rispetto delle norme dello Stato di diritto e della correttezza delle consultazioni elettorali che si svolgono negli Stati membri. Da ultimo, ma non meno importante, va ricordata la partecipazione all'elezione dei giudici della Corte europea dei diritti umani. D'altro canto l'attività delle delegazioni non si esaurisce nella partecipazione alle assemblee internazionali di riferimento, ma si qualifica anche per le attività svolte presso la Camera di appartenenza ed attribuisce altresì ai componenti della delegazione presso l'Organizzazione internazionale da

cui proviene l'atto la facoltà di richiedere l'apertura di un dibattito sul documento. Più in generale, le delegazioni parlamentari svolgono nelle rispettive Camere funzioni ad esse demandate dall'organismo internazionale di cui sono parti, quali ad esempio l'organizzazione di audizioni, di riunioni e seminari di approfondimento collegati alle tematiche al centro delle attività dell'organismo stesso. Tutto ciò premesso, prosegue la relazione introduttiva, appare necessario valorizzare il peculiare ruolo delle delegazioni parlamentari nei confronti delle altre attività che costituiscono la diplomazia parlamentare; altrettanto importante sarà una chiara definizione delle funzioni delle delegazioni parlamentari nell'ambito delle Camere di provenienza.

Quanto all'incidenza sull'ordinamento giuridico, rileva che l'attività delle delegazioni parlamentari presso le assemblee internazionali assume attualmente rilievo nell'ambito dei Regolamenti parlamentari agli articoli 125 del Regolamento della Camera e 143 del Regolamento del Senato.

L'articolo 125 del Regolamento della Camera prevede che: « Ogniqualevolta alla Camera siano formalmente trasmessi i testi di risoluzioni del Parlamento europeo e di risoluzioni o raccomandazioni approvate da assemblee internazionali alle quali partecipano delegazioni della Camera, il Presidente, dopo averne fatto dare annuncio o lettura all'Assemblea, ne dispone la stampa e il deferimento alle Commissioni competenti per materia e, per il parere, alla Commissione politiche dell'Unione europea e alla Commissione affari esteri e comunitari. Su richiesta del Governo, di un rappresentante di Gruppo o di un componente della delegazione della Camera, la Commissione apre sul documento un dibattito limitato ad un oratore per Gruppo. Qualora ne sia fatta richiesta, il presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi. Il dibattito può concludersi con la votazione di una risoluzione a norma dell'articolo 117 ». L'articolo 143

del Regolamento del Senato stabilisce che « Le risoluzioni votate dal Parlamento europeo nonché le decisioni, adottate da Assemblee internazionali alle quali partecipano delegazioni parlamentari italiane, che siano formalmente inviate per comunicazione al Senato, sono trasmesse dal Presidente, dopo l'annuncio all'Assemblea, alle Commissioni competenti per materia ovvero, quando riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea, alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente. La Commissione competente per materia, se decide di aprire un dibattito sulle risoluzioni e le decisioni di cui al comma precedente, nonché sugli affari relativi, richiede, tramite il Presidente del Senato, alla 3<sup>a</sup> Commissione permanente e alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente, di esprimere il proprio parere entro i termini indicati nell'articolo 39, che decorrono dalla data della richiesta. La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, se decide di aprire un dibattito sulle risoluzioni e le decisioni di cui al comma 1, nonché sugli affari relativi, richiede, tramite il Presidente del Senato, alla 1<sup>a</sup> e alla 3<sup>a</sup> Commissione permanente di esprimere il proprio parere entro i termini indicati nell'articolo 39, che decorrono dalla data della richiesta ».

In base alle vigenti previsioni regolamentari, dunque, l'attività dell'Assemblea internazionale assume rilievo ai fini della successiva attività – dibattito ed eventualmente approvazione di atti di indirizzo – da svolgere nell'ambito delle Commissioni parlamentari competenti. Negli ultimi anni peraltro, pur in assenza di una cornice giuridica chiara relativa a tali organismi, si è assistito ad una progressiva « parlamentarizzazione » delle delegazioni parlamentari. Le convocazioni delle delegazioni parlamentari ed i resoconti delle relative sedute hanno assunto forme di pubblicità analoghe a quelle delle Commissioni parlamentari. La proposta di legge interviene dunque – con fonte normativa primaria – per dettare una disciplina relativa alla composizione delle delegazioni attribuendo a tali organismi alcune espresse competenze. In particolare, alle delegazioni presso il Consiglio d'Europa, la

NATO, l'OSCE e l'InCE la proposta attribuisce la facoltà di richiedere informazioni al Governo su temi la cui trattazione è prevista nelle sessioni delle Assemblee parlamentari internazionali alle quali partecipano. È altresì attribuita la competenza, analoga a quella propria delle Commissioni parlamentari bicamerali, di riferire annualmente alle Camere sull'attività svolta e sulla partecipazione delle delegazioni ai lavori delle Assemblee parlamentari internazionali di riferimento, con particolare riguardo alle risoluzioni e alle raccomandazioni approvate dalle medesime. Alla delegazione presso il Consiglio d'Europa è attribuita, altresì, la competenza a riferire sulla « conformità della normativa vigente » rispetto alle disposizioni della CEDU e dei relativi protocolli di intesa. Alla delegazione presso il Consiglio d'Europa, apportando specifiche modifiche alla legge n. 433 del 1949 di ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e del successivo Accordo, sono attribuite, dalla proposta di legge, ulteriori competenze. In particolare: la valutazione del processo di ratifica delle convenzioni e degli altri atti del consiglio d'Europa e dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo da parte dello Stato italiano (a tal fine può altresì richiedere direttamente informazioni al Governo); la trasmissione al Presidente del Consiglio dei ministri di segnalazioni e osservazioni sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché osservazioni e proposte sulla conformità della normativa vigente e dei progetti di norme legislative « e regolamentari » rispetto alle disposizioni della CEDU.

La proposta di legge attribuisce dunque alla delegazione parlamentare il potere di approvare direttamente segnalazioni e proposte al Governo, nonché un generale potere di « valutazione di conformità » della normativa vigente; tale facoltà si affiancherebbe alle competenze attualmente attribuite alle Commissioni parlamentari, competenti per materia, per le quali i Regolamenti parlamentari prevedono altresì la possibilità di approvare atti

di indirizzo (per la Camera articoli 108 e 125 e 127-bis del Regolamento). Attualmente, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento della Camera sono assegnate alle Commissioni competenti per materia e alla I Commissione le sentenze della Corte costituzionale affinché la Commissione possa esprimere in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi. Le sentenze della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo sono assegnate alle Commissioni competenti per materia e alla XIV Commissione, ai sensi dell'articolo 127-bis del regolamento. La Commissione può esprimere in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative o adempimenti da parte delle autorità nazionali, indicandone i criteri informativi. I suddetti documenti sono comunicati al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio e al Presidente della Corte costituzionale.

Ricorda che, in seno alla I Commissione, è stato istituito nella XV legislatura un Comitato permanente per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale, nonché delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo assegnate alla I Commissione. Il Comitato venne istituito con la finalità « di procedere all'esame e all'approvazione periodica di relazioni », « svolgendo, ove possibile, una verifica contestuale degli orientamenti giurisprudenziali delle diverse Corti su un medesimo argomento » [...] « così da poterne tenere conto nell'ambito dell'istruttoria legislativa al fine di evitare l'insorgere di contenzioso sia in ambito nazionale che in ambito comunitario o in sede internazionale » (seduta del Comitato sentenze del 1° agosto 2006).

Le nuove prerogative poste in capo alle delegazioni dalla proposta di legge andrebbero dunque valutate e coordinate alla luce dell'attuale assetto delle competenze.

Rileva infine che la proposta di legge interviene nella materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato » che l'articolo 117, secondo comma, lettera a) riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Maria Chiara CARROZZA, *relatrice per la III Commissione*, illustrando il provvedimento per i profili di competenza della III Commissione, si sofferma sul ruolo storico-politico svolto dalle Assemblee internazionali alle quali partecipano le delegazioni parlamentari al centro della proposta di legge.

Evidenzia che tali Assemblee costituiscono la dimensione parlamentare di altrettante organizzazioni internazionali assai diverse tra loro quanto a processi istitutivi, ambiti d'intervento e rilevanza geopolitica.

L'Assemblea di Strasburgo s'inserisce nel quadro delle iniziative per una maggiore integrazione europea assunte nel secondo dopoguerra, sorge per un'intuizione di Winston Churchill formulata al Congrès de l'Europe de l'Aja del maggio 1948: nel corso dei decenni il Consiglio d'Europa, attraverso la sua Assemblea ed attraverso la giurisprudenza del suo organo giurisdizionale, la Corte Europea dei Diritti Umani, è diventata l'organizzazione regionale specializzata nella promozione dello Stato di diritto, soprattutto nelle democrazie dell'Europa centrale ed orientale sorte dopo il 1989, dei diritti umani e delle identità culturali europee, anche attraverso un'intensa attività pattizia.

La NATO è sicuramente la più conosciuta tra le quattro organizzazioni internazionali perché costituisce tradizionalmente uno dei poli d'orientamento della politica estera italiana, a partire dall'adesione del nostro Paese al suo Trattato istitutivo nel 1949, e che ha vissuto, a partire dalla fine della Guerra Fredda, una fase di ridefinizione e di ripensamento dei suoi obiettivi politico-militari che, come noto, è ancora in corso.

La sua Assemblea parlamentare – oggi presieduta dopo molti decenni da un italiano, il collega Paolo Alli – non è istituzionalmente incardinata nelle strutture dell'Alleanza Atlantica ma rappresenta il punto di raccordo tra le istanze governative che operano in seno all'Alleanza Atlantica ed i Parlamenti nazionali, favo-

rendo, attraverso il confronto interparlamentare, lo sviluppo della solidarietà atlantica.

L'OSCE nasce, invece, alla fine degli anni Settanta nel clima della cosiddetta Ostpolitik come esito più significativo della Conferenza di Helsinki e della stagione della distensione tra Est ed Ovest, alla quale diede un contributo assai rilevante il nostro Paese.

Anche l'OSCE dopo il 1989 ha vissuto una nuova stagione ponendosi l'ambizione di creare un nuovo spazio di sicurezza collettiva « da Vancouver e Vladivostok » e sostenendo i processi di democratizzazione sorti in seguito allo sgretolamento dell'impero sovietico, con un'attività che si estende oggi alle importanti missioni di monitoraggio elettorale cui partecipano molti colleghi.

L'InCe (Iniziativa Centro Europea) – probabilmente il meno conosciuto tra questi organismi regionali – nasce invece alla fine degli anni Ottanta, per impulso del nostro Paese che cercava di avviare un'azione di stabilizzazione democratica nei paesi della Mitteleuropa usciti dall'esperienza del socialismo reale ed ora opera come struttura di preparazione e di integrazione dei Paesi candidati all'adesione all'UE.

Fatte queste premesse, da un lato le delegazioni sono quindi pienamente radicate nel nostro ordinamento parlamentare, di cui rappresentano un'articolazione con una specifica proiezione internazionale.

D'altra parte, bisogna sottolineare che esse svolgono principalmente la loro missione nelle rispettive Assemblee parlamentari internazionali: è in quella sede, infatti, che ciascuna delegazione svolge prioritariamente le proprie specifiche attività ed è in vista di questo mandato che viene costituita in seno al Parlamento.

Rileva quindi che le delegazioni svolgono peculiari funzioni istituzionali, ad esse demandate dall'organismo regionale di cui sono parte, come ad esempio – nel caso del Consiglio d'Europa – la selezione di una terna di nominativi per la designazione del membro italiano del Comitato per la Prevenzione della Tortura, nonché

funzioni ulteriori, tipicamente parlamentari, come l'organizzazione di audizioni di membri del Governo, diplomatici o personalità internazionali e la promozione ed organizzazione di riunioni, seminari di approfondimento, convegni ed iniziative internazionali – come da ultimo il Seminario del Gruppo speciale del Mediterraneo della NATO, che ogni anno viene ospitato in Italia – prodromici all'attività istituzionale dell'assise internazionale.

Osserva inoltre che l'iniziativa legislativa in titolo si pone l'obiettivo di razionalizzare le funzioni ed il ruolo delle delegazioni parlamentari, cercando di migliorare e di sistematizzare il rapporto tra la dimensione nazionale e quella internazionale, affinché la legislazione interna si uniformi maggiormente a quella esterna.

Appare sicuramente condivisibile la ratio, sottesa alla proposta di legge, di perfezionare i meccanismi – ad oggi piuttosto carenti – di raccordo tra l'Esecutivo e il Legislativo ai fini di un'azione coerente in politica estera e promuovere una più efficace ricaduta nel circuito parlamentare delle attività svolte a livello internazionale dalle delegazioni parlamentari.

Nella prospettiva di chiarire anche sul piano terminologico le funzioni svolte dalle delegazioni nell'ambito parlamentare, gli articoli 1 e 4 del testo attribuiscono a tali organi lo status di « delegazioni permanenti », formalizzando in questo modo la realtà esistente e operante fin dalla loro istituzione.

In coerenza con tale riconoscimento, si prevede anche, all'articolo 3-bis, comma 1, della legge n. 433 del 1949, come novellato dall'articolo 2, comma 2, della proposta di legge per la delegazione presso il CdE, e dall'articolo 4 comma 4, per le restanti delegazioni, l'adozione di un regolamento interno che disciplini l'attività di ogni delegazione per la partecipazione alla rispettiva Assemblea parlamentare.

La proposta di legge prevede, altresì, all'articolo 2, mediante un'integrazione alla legge n. 433 del 1949, che la Delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa riferisca alle Camere riguardo alle risoluzioni ed alle raccoman-

dazioni approvate dalla medesima, nonché in ordine alla conformità della normativa vigente in Italia rispetto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e possa esprimere a tale riguardo osservazioni e proposte.

Un'ulteriore modifica alla normativa del 1949, introdotta all'articolo 3, conferisce alla Delegazione la facoltà di valutare il processo di ratifica delle convenzioni internazionali e degli altri atti del Consiglio d'Europa da parte dello Stato italiano, nonché l'esecuzione delle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che riguardano il nostro Paese, potendo richiedere a tale fine informazioni al Governo.

Accanto a tali meccanismi, sempre attraverso un'integrazione alla legge n. 433, la proposta di legge prevede, da un lato, che la Delegazione possa trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri segnalazioni ed osservazioni anche ai fini della relazione annuale che la Presidenza del Consiglio presenta alle Camere ai sensi dell'articolo 5, comma 3, lettera *a-bis*, della legge n. 400 del 1988. Di tali proposte la Presidenza del Consiglio deve tenere conto, come precisato al comma 3 dell'articolo 3 della proposta di legge, che integra in questo senso la legge n. 400 del 1988.

Il testo dell'articolo 3-ter, comma 2, della legge n. 433 del 1949, introdotto sempre dall'articolo 3 del progetto di legge, prevede inoltre che la Delegazione possa esercitare un controllo *ex ante* sulla produzione legislativa e regolamentare nazionale in modo da valutarne la conformità rispetto alle disposizioni contenute nella CEDU.

Se da un lato queste soluzioni vengono incontro ad orientamenti contenuti in atti d'indirizzo approvati dall'assise di Strasburgo, volti a rafforzare a livello nazionale il cd. « controllo di convenzionalità » in sede di produzione normativa, non posso non sollevare due ordini di perplessità rispetto alla disciplina prospettata.

Sul piano sostanziale, rileva che la proposta di legge prefigura una soluzione ad una criticità del nostro ordinamento giuridico più volte evidenziata anche nel-

l'ambito delle Nazioni Unite, ma che merita di essere ulteriormente approfondita anche alla luce delle risultanze del dibattito sull'istituzione di un'autorità nazionale indipendente per la garanzia e la promozione dei diritti umani, la cui creazione è stata più volte auspicata da parte dell'ONU e più volte promessa dall'Italia.

Pur condividendo l'esigenza di generalizzare e rafforzare il controllo di compatibilità della nostra produzione legislativa rispetto ai principi fissati dalla CEDU e dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani, ritiene che si ponga l'esigenza di chiudere una questione più vasta che si trascina da troppo tempo nelle aule parlamentari non attraverso l'adozione d'interventi settoriali, ma con l'istituzione di un'autorità indipendente, che operi per tutti i sistemi di protezione dei diritti umani (dell'ONU, dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa), nella prospettiva di una tutela sistematica ed indipendente dei diritti umani nel nostro Paese.

Rileva che il diritto internazionale umanitario ed i relativi meccanismi di protezione sono in fase di continua evoluzione e stratificazione: da ciò discende un imperativo chiaro per gli Stati che si vincolano all'osservanza delle norme e dei principi giuridici internazionali: essi devono attrezzarsi con strutture adeguatamente specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, distinguendo tra gli apparati politici e strutture indipendenti, secondo quanto sancito dai Principi di Parigi elaborati nel 1993 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e non ancora realizzati nel nostro Paese.

In secondo luogo, per quanto attiene all'assetto delle fonti, ritiene che si ponga il problema dell'idoneità e necessità dell'intervento legislativo in una materia che, ove dovesse essere disciplinata, potrebbe essere definita attraverso opportune modifiche dei regolamenti parlamentari. Come ricordato dalla collega Centemero, occorre tenere presente che la facoltà di approvare direttamente segnalazioni e proposte al Governo si affiancherebbe alle funzioni attualmente attribuite alle Com-

missioni permanenti, competenti per materia, delineando la possibilità di approvare atti di indirizzo, al di fuori del vigente quadro che disciplina la dialettica Governo-Parlamento.

Segnala che, un'ulteriore considerazione, a carattere più generale, deriva dalla sua diretta esperienza di componente della III Commissione: proprio alla luce del ruolo di tale organo parlamentare Commissione nella definizione degli indirizzi di politica estera del Paese, nell'esercizio del « treaty making power », che vede tuttora una netta predominanza dell'Esecutivo, si chiede se sia opportuno favorire una moltiplicazione delle istanze parlamentari preposte alla partecipazione a tale circuito decisionale, o se invece non vada tentata la strada di un migliore raccordo tra le molteplici attività di « diplomazia parlamentare » poste in essere anche dalle Delegazioni parlamentari e l'azione della III Commissione, che è l'interlocutore parlamentare dell'Esecutivo in politica estera.

La proposta di legge prevede inoltre, all'articolo 3-bis, comma 3, della legge n. 433, come introdotto dall'articolo 2, comma 3, della proposta di legge, che la Delegazione presso il CdE possa chiedere informazioni al Governo sui temi la cui trattazione è prevista nelle sessioni dell'Assemblea di Strasburgo, razionalizzando in questo modo una prassi già stratificata nel corso degli anni e che, al pari di altre, come ad esempio il rinnovo annuale dei componenti, il rapporto tra titolari e supplenti, le modalità di partecipazione alle missioni internazionali, necessita di un'opportuna azione di sistematizzazione, nel senso di rafforzarne la trasparenza e la conoscibilità.

Segnala inoltre che il Capo II della proposta di legge, costituito dal solo articolo 4, si riferisce alla composizione ed alle funzioni delle altre delegazioni parlamentari, che non sono espressamente previste da trattati internazionali ma sono frutto di accordi politici multilaterali, introducendo alcune previsioni analoghe a quelle dettate per la Delegazione presso il CdE: la composizione mediante rinvio ai rispettivi regolamenti assembleari (commi

1, 2 e 3), l'adozione di un regolamento interno per la disciplina dello svolgimento delle loro attività (comma 4), l'obbligo di relazione annuale alle Camere circa l'attività svolta e la partecipazione all'assemblea di riferimento (comma 5), la facoltà di chiedere informazioni al Governo sui temi oggetto di trattazione da parte dei rispettivi consessi internazionali.

Conclusivamente, auspicando che questa importante proposta di legge possa dare luogo ad un articolato dibattito nelle Commissioni riunite, anche attraverso i contributi conoscitivi che potranno essere forniti nel corso di audizioni di costituzionalisti ed internazionalisti, si riserva di integrare ulteriormente la sua illustrazione in occasione di una prossima seduta di esame in sede referente e di presentare nel prosieguo proposte emendative volte a perfezionare il testo.

Maria Edera SPADONI (M5), intervenendo nella sua qualità di componente della delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, esprime il consenso del suo gruppo sulla proposta di legge a prima firma Nicoletti. Ritiene, infatti, che le violazioni dei diritti umani che hanno luogo anche su suolo europeo rafforzino l'esigenza di un incremento di ruolo del Consiglio d'Europa all'interno dei Parlamenti nazionali. Fa presente peraltro che anche per ragioni di tempo non si è mai pervenuti all'esame né presso le Commissioni né presso l'Assemblea di risoluzioni adottate in tale consesso, laddove invece si avverte il bisogno di un dibattito parlamentare approfondito con cadenza almeno annuale.

Michele NICOLETTI (PD) ringrazia le colleghe fin qui intervenute, che hanno arricchito ulteriormente l'apparato argomentativo sotteso alla proposta di legge. Quanto all'esigenza di un maggiore coordinamento tra le diverse sedi della diplomazia parlamentare, rappresentata dalla collega Carrozza, relatrice per la III Commissione, ritiene opportuno chiarire che l'attività svolta dalle delegazioni parlamentari non rientra nell'alveo stretto della

diplomazia parlamentare ma nell'ambito delle attività istituzionali svolte dalle Assemblee parlamentari internazionali. La proposta di legge opera, cioè, non in una cornice di rapporti tra soggetti esteri, ma tra soggetti appartenenti al medesimo ordinamento, con le naturali conseguenze che ne derivano sul piano delle nuove competenze delle delegazioni, prospettate dal testo in esame.

Andrea MANCIULLI, *vicepresidente della III Commissione*, si associa all'intervento del collega Nicoletti, ritenendo che, anche mantenendo le delegazioni parlamentari nell'alveo della mera diplomazia parlamentare, sia giunto il momento di definirne con maggior precisione i compiti. Richiama a titolo di esempio la decisione assunta in sede di Assemblea parlamentare presso la NATO circa la sospensione del tavolo NATO-Russia. Ricorda a tal proposito che, pur trattandosi di un'evidente deliberazione di politica estera, nella sua qualità di presidente della delegazione ha espresso un voto al di fuori di un mandato politico esplicitamente conferito-

gli. Rientrano, inoltre, tra le attività delle delegazioni da ricondurre ad un filo politico preciso anche le diverse tipologie di missioni svolte da tali organi parlamentari. In qualità di secondo firmatario della proposta di legge, ribadisce l'urgenza di meglio definire le funzioni e le competenze di tali delegazioni anche in vista di prossime deliberazioni sulla materia sopracitata, concernente il rapporto tra NATO e Russia e anche alla luce di quanto avviene negli altri Parlamenti nazionali. Quanto all'interazione e agli eventuali conflitti di competenza con le Commissioni permanenti o altri organi parlamentari, si tratta di una questione da affrontare ma che non può divenire il pretesto per non procedere ad una razionalizzazione delle attività e delle funzioni delle delegazioni parlamentari e, quindi, per eludere il senso politico delle istanze racchiuse nel provvedimento.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16.10.**