

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL DEPUTATO

**NICOLETTI**

### *Razionalizzazione del ruolo e delle attribuzioni delle Delegazioni parlamentari presso le Assemblee del Consiglio d'Europa, della NATO, dell'OSCE e dell'INCE*

ONOREVOLI COLLEGGHI! – La presente proposta di legge ha lo scopo di disciplinare e razionalizzare l'attività già svolta dalla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e di attribuirle nuove funzioni che le permettano di esercitare un più incisivo ruolo di coordinamento e collegamento tra l'attività internazionale e quella interna.

Alcune funzioni sono introdotte anche per le altre Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali (NATO, OSCE, INCE), che fin dall'inizio ispirano la loro attività a quella della Delegazione presso il Consiglio d'Europa (modalità di composizione e di nomina, approvazione di risoluzioni o raccomandazioni nelle rispettive Assemblee di appartenenza, *modus operandi*, collegamento funzionale fra la dimensione internazionale e quella nazionale).

Il punto di partenza da cui muove la presente proposta di legge è il **carattere specifico e peculiare dell'attività svolta dalle Delegazioni** rispetto alle restanti attività internazionali.

Tale carattere risulta evidente, se si considera che la loro istituzione non sorge da un atto unilaterale interno al Parlamento italiano ma, come nel caso del Consiglio d'Europa, deriva dall'adesione ad un Trattato internazionale che ne prevede la costituzione e ne stabilisce le funzioni e i poteri in sede internazionale. Per quanto riguarda questa organizzazione, infatti, è il Trattato di Londra a istituire accanto al Comitato dei Ministri un'Assemblea parlamentare, nella quale le Delegazioni nazionali esercitano competenze definite non solo dal loro mandato parlamentare, ma anche dal diritto internazionale e dagli ordinamenti propri del Consiglio d'Europa. Ad esempio, la natura della composizione delle Delegazioni nazionali non è regolata solamente dal diritto interno ad ogni Paese, ma anche da precise disposizioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che, se infrante, possono invalidarne la legittimità stessa (es. criteri di genere e di equa rappresentanza dei gruppi politici).

Partendo quindi dal presupposto che le Delegazioni parlamentari nascono da un Trattato tra gli Stati e si relazionano con le Delegazioni degli altri Stati all'interno delle Assemblee Internazionali, è chiaro che la loro attività non può essere ricondotta alla mera attività diplomatica tra parti diverse. Essa deriva piuttosto dall'appartenenza a permanenti istituzioni comuni. Tali istituzioni non sono solo il luogo di incontro tra

soggetti appartenenti a Stati diversi, ma vere e proprie istituzioni sovranazionali, sovraordinate rispetto alla dimensione nazionale.

Ciò non è stato solo il frutto dell'evoluzione storica, ma anche il frutto dell'intenzione originaria già presente nell'atto della loro istituzione.

Esemplare a tale proposito è la dichiarazione del Ministro degli Esteri Sforza nell'atto di presentazione al Parlamento italiano della legge di ratifica del Trattato istitutivo del Consiglio d'Europa nel luglio del 1949: *“Il nuovo organismo, ho già detto, deve svilupparsi e crescere: oggi è Consiglio d'Europa, domani sarà effettiva unione europea; oggi il Comitato dei ministri, domani sarà un organo di governo supernazionale; oggi è assemblea consultiva, domani dovrà divenire un vero e proprio Parlamento europeo. In che modo ciò sarà possibile? Soltanto se i delegati di ciascun paese, siano essi i ministri, siano i parlamentari, dimostreranno una ferma volontà, alla fine di ogni sessione del Consiglio, di fare accettare ai rispettivi governi e parlamenti quelle raccomandazioni e quei voti approvati collettivamente, sì da giungere ad una sempre maggiore limitazione degli egoistici interessi nazionali, in nome dei superiori interessi comuni.”*

Al di là della successiva evoluzione degli altri organismi europei – in primo luogo il Parlamento europeo e l'Unione europea - la Delegazione presso l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sotto il profilo istituzionale esterno si muove esattamente nella direzione originariamente tracciata: in tale Assemblea la Delegazione italiana non si limita a incontrarsi e discutere con altre Delegazioni, ma partecipa ad una vera e propria attività parlamentare sovranazionale elaborando indirizzi e risoluzioni per convenzioni internazionali, svolgendo funzioni di ispezione e monitoraggio, eleggendo i giudici della Corte Europea la cui giurisprudenza è vincolante per gli Stati contraenti.

La rilevanza e la specificità dell'attività delle Delegazioni parlamentari presso le Assemblee Internazionali è d'altra parte riconosciuta dallo stesso Regolamento della Camera, laddove all'art. 125 menziona le Delegazioni. In tale articolo si prevede che la Presidenza della Camera assegni alle Commissioni competenti le raccomandazioni e risoluzioni che vengano ad esse formalmente trasmesse dalle Assemblee Internazionali, riconoscendo con ciò la rilevanza di tale attività per le stesse attività della Camera ed attribuendo al contempo ad ogni membro della Delegazione il diritto di richiedere una discussione su tali atti nell'ambito della relativa Commissione competente del Parlamento italiano.

Sul piano sostanziale, si può notare poi come l'attività delle Delegazioni non si esaurisca nella partecipazione alle Assemblee internazionali di riferimento, ma si caratterizzi sempre più anche per **le attività svolte presso le Camere di appartenenza**. In quest'ambito, infatti, le Delegazioni svolgono funzioni istituzionali specifiche ad esse demandate dall'Organismo internazionale 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 e eventi internazionali - come da ultimo il

Seminario GSM della NATO, che ogni anno viene ospitato in Italia - prodromici all'attività nazionale ed internazionale.

Se dunque sul piano istituzionale è netta la distinzione tra l'attività delle Delegazioni e le restanti attività internazionali, si evidenzia la necessità di distinguere il ruolo e l'attività delle Delegazioni parlamentari permanenti dalla restante attività di diplomazia parlamentare, riconoscendone la peculiarità e valorizzandone la specifica autonomia istituzionale.

Inoltre, sulla base dell'esperienza e di una prospettiva comparata, con lo scopo di contribuire ad un migliore adeguamento agli obblighi internazionali, si rende necessario definire con chiarezza le funzioni svolte dalle stesse Delegazioni nell'ambito delle Camere.

A ciò mira la presente proposta di legge attribuendo, all'art.1 e all'art. 4, alle Delegazioni parlamentari presso le Assemblee Internazionali lo status di "delegazioni permanenti", formalizzando in questo modo la realtà esistente e operante fin dall'istituzione di tali organismi.

Coerentemente a tale riconoscimento si prevede anche, all'art. 2 comma 1 e all'art. 4 comma 4, un regolamento interno che disciplini l'attività di ogni Delegazione per la partecipazione alla rispettiva Assemblea parlamentare. A tale riguardo, si evidenzia come nel tempo si siano stratificate prassi (ad esempio il rinnovo annuale dei componenti, il rapporto tra titolari e supplenti, le modalità di partecipazione alle missioni internazionali) che necessitano di sistematizzazione, trasparenza e conoscibilità.

### *Funzioni delle Delegazioni*

Riconosciuto il carattere permanente delle Delegazioni, la presente proposta di legge mira quindi a definirne le funzioni sulla base della loro duplice natura di organismi parlamentari nazionali e internazionali.

L'art. 2 comma 2 e l'art. 4 comma 5 prevedono innanzitutto che le Delegazioni riferiscano annualmente alle Camere sulle attività svolte, con particolare riferimento alle risoluzioni e raccomandazioni approvate dall'Assemblea parlamentare di riferimento. Si tratta di un'attività di doverosa *accountability* da parte di un organo parlamentare, nonché di essenziale informazione rispetto all'evolversi del diritto europeo e agli orientamenti parlamentari più significativi emersi a livello internazionale. Ciò può consentire un maggior coordinamento ed una maggior coerenza e armonizzazione tra la normativa nazionale e la normativa internazionale. Tale meccanismo risulta opportuno anche per migliorare la quantità e la qualità delle informazioni a disposizione dei parlamentari nazionali, per promuovere una legislazione nazionale in linea con quella europea, per adeguarsi ai migliori standard internazionali e, nel caso del Consiglio d'Europa, per prevenire eventuali violazioni della CEDU.

A questo proposito, è bene ricordare come attualmente il già citato Regolamento della Camera all'art. 125 e il Regolamento del Senato all'art. 143 prevedono alcuni meccanismi per favorire la comunicazione e l'interazione tra le Assemblee Internazionali

e le Camere: la trasmissione alle Commissioni competenti delle risoluzioni e raccomandazioni approvate dalle Assemblee internazionali; l'espressione di un parere della Commissione politiche dell'UE e Affari Esteri; la possibilità per ogni membro della delegazione di richiedere un dibattito in Commissione e di giungere alla votazione di una risoluzione.

*(art. 125 del Regolamento della Camera: «1. Ogniqualvolta 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. 2. 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»;*

*art. 143 del Regolamento del Senato: «1. 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 14a Commissione permanente. 2. 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 3a Commissione permanente e alla 14a Commissione permanente, di esprimere il proprio parere entro i termini indicati nell'articolo 39, che decorrono dalla data della richiesta. 3. La 14a 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 1a e alla 3a Commissione permanente di esprimere il proprio parere entro i termini indicati nell'articolo 39, che decorrono dalla data della richiesta»).*

Nell'esperienza concreta, però, tali procedure non hanno garantito un efficace meccanismo di *accountability* dell'attività svolta e quel necessario circuito di comunicazione sistematica tra la dimensione internazionale e quella nazionale, avendo affidato ad iniziative occasionali questa fondamentale funzione di raccordo,

Altre attività istituzionali svolte dalle Delegazioni parlamentari rimangono poi del tutto esterne alle Camere. Si pensi ad esempio all'attività dei monitoraggi elettorali, svolta principalmente dalle Delegazioni presso Consiglio d'Europa e OSCE, che si sostanzia in un comunicato finale la cui valenza politica è di assoluto rilievo, ma che per la veste formale che assume non ha modo di entrare nel circuito parlamentare.

Anche sulla base di queste esperienze si intende quindi attribuire alle Delegazioni questa fondamentale funzione di raccordo per introdurre un meccanismo più sistematico ed efficace di dialogo tra assemblee nazionali e internazionali.

Accanto alla doverosa rendicontazione dell'attività svolta la presente proposta di legge prevede anche, all'art. 2 comma 2, che la Delegazione al Consiglio d'Europa si

esprima sulla conformità della normativa vigente in Italia rispetto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e possa esprimere a tale riguardo osservazioni e proposte. Si tratta di un passo ulteriore rispetto alla mera attività informativa, che risponde, analogamente a quanto avviene in alcuni Paesi, tra cui la Gran Bretagna, a ciò che è richiesto dalla Risoluzione n. 1823 (2011) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che sottolinea le centralità dei Parlamenti nazionali nel garantire il rispetto e la tutela dei diritti umani e della CEDU e invita gli stessi Parlamenti nazionali a dotarsi di organi permanenti appositamente dedicati al controllo sistematico di conformità dei disegni di legge, di atti aventi forza di legge e di schemi di atti normativi del Governo alla CEDU per assicurare un pieno rispetto delle disposizioni in essa contenute e un'effettiva salvaguardia dei diritti fondamentali e per prevenire eventuali condanne della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

Queste previsioni risultano indispensabili anche alla luce del deficit di rispetto della CEDU da parte del Parlamento italiano. Elevatissimo è infatti il numero di condanne inferte all'Italia, così come piuttosto limitata è la sensibilità del Parlamento verso il sistema di protezione dei diritti fondamentali creato dalla CEDU e verso gli obblighi a cui l'Italia è tenuta. Ciò è evidenziato anche nel rapporto De Vries (2015) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nel quale, sebbene si riconoscano gli importanti progressi del nostro Paese in questi ultimi anni, si evidenziano le criticità dell'Italia nell'esecuzione delle sentenze CEDU. Il nostro Paese ha problemi soprattutto per quanto riguarda la lunghezza dei processi e la mancanza di rimedi efficaci, le condizioni dei detenuti e l'espulsione dei cittadini stranieri in violazione della Convenzione.

La scarsa attenzione del Parlamento italiano per la giurisprudenza della Corte EDU è molto rischiosa, perché confina la tutela dei diritti prevalentemente – e in alcuni casi esclusivamente – all'ambito giurisdizionale nazionale e sovranazionale, facendo apparire come tendenzialmente inconciliabile la protezione dei diritti fondamentali per mezzo delle procedure democratico-parlamentari, quando invece il Parlamento dovrebbe avere un ruolo centrale.

Tra l'altro, i giudici ordinari, sebbene possano tentare di fornire una interpretazione conforme a Convenzione della normativa nazionale, non possono comunque rimuovere le previsioni con essa incompatibili, compito che spetta eventualmente alla Corte Costituzionale, la quale, tuttavia, non può essere in grado di far fronte a tutti i (numerosi) casi di incompatibilità tra la legislazione italiana e la CEDU, in particolare quando la violazione accertata richieda una modifica della legislazione in vigore.

La proposta di legge prevede poi, al comma 3 dell'art. 2 e al comma 6 dell'art. 4, la possibilità di chiedere informazioni al Governo sui temi di rispettiva competenza delle Delegazioni. Tale attività deve essere formalmente prevista per tutte le Delegazioni internazionali, che devono poter conoscere l'orientamento del Governo sulle varie questioni da affrontare in sede internazionale, salvo naturalmente il diritto dei singoli parlamentari ad esprimere un'eventuale posizione diversa.

Oltre alla definizione delle funzioni delle Delegazioni all'interno delle Camere, la presente proposta di legge contiene all'art. 3 alcune disposizioni che riguardano specificamente alcune funzioni della Delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nei confronti del Governo. Si prevede infatti la possibilità di valutare lo stato di ratifica delle convenzioni internazionali e degli altri atti del Consiglio d'Europa da parte dello Stato italiano, nonché l'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che riguardano il nostro Paese, anche chiedendo informazioni al Governo.

Considerati i tempi spesso assai lunghi che intercorrono tra la firma e la ratifica, un'attività parlamentare di monitoraggio può consentire un più attento rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e un più rapido adeguamento del diritto interno al diritto internazionale predisponendo adeguati e aggiornati strumenti legislativi di contrasto alle nuove forme di violazione dei diritti umani emergenti e prevenendo possibili condanne della Corte.

Di grande utilità appare anche un'attività di monitoraggio parlamentare, da parte della Delegazione CdE, sull'esecuzione delle stesse sentenze CEDU, più volte raccomandata dal Consiglio d'Europa.

Per rafforzare tale attività di monitoraggio la proposta di legge, al comma 2 dell'art. 3, attribuisce alla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa la possibilità di esprimere un parere sulla relazione annuale che la Presidenza del Consiglio presenta alle Camere ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400. Parere di cui la Presidenza del Consiglio deve tenere conto, come precisato al comma 3 dell'art. 3 della presente proposta di legge, che novella in questo senso la citata legge n. 400.

Accanto a tali meccanismi si introduce infine, per la Delegazione al Consiglio d'Europa, un elemento di valutazione *ex ante* della produzione legislativa nazionale in modo da valutarne la conformità rispetto alle disposizioni contenute nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, attribuendo un ruolo centrale alla dimensione parlamentare e ai suoi organi quale arena di rappresentanza della pluralità e della democrazia. Tale attività *ex ante* è fortemente auspicata dal Consiglio d'Europa e dalla stessa Corte Europea quale strumento fondamentale di prevenzione delle violazioni e, conseguentemente, di riduzione del numero dei ricorsi.

L'utilità di questo meccanismo di monitoraggio si evince anche da una lettura approfondita della giurisprudenza della Corte EDU che afferma, in termini generali, che quanto più la qualità del procedimento legislativo è carente sotto i profili della esaustività della fase istruttoria, delle consultazioni e del dibattito parlamentare, tanto più la Corte applicherà una interpretazione restrittiva del criterio del margine di apprezzamento.

A questo proposito, all'art. 3 comma 2, si prevede che la Delegazione possa trasmettere al Presidente del Consiglio osservazioni e proposte, non solo sulla normativa

esistente ma anche sulle proposte di legge concernenti i diritti umani, in relazione alla loro conformità rispetto alle disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Si tratta, come già detto, di un meccanismo di controllo *ex ante* in linea con la Risoluzione n. 1823 (2011) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

Tali proposte risultano infine coerenti e praticabili anche alla luce di competenze analoghe (di controllo sull'attuazione e il funzionamento, di indirizzo e vigilanza) attribuite dalla legge ordinaria a Comitati parlamentari bicamerali, come ad esempio il Comitato parlamentare Schengen-EUROPOL (legge 30 settembre 1993, n. 388; legge 23 marzo 1998, n. 93; legge 30 luglio 2002, n. 189) o l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (D.P.R. 14/05/2007 n. 103).

## PROPOSTA DI LEGGE

### CAPO I

#### DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA DELEGAZIONE ITALIANA PRESSO L'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

##### ART. 1.

1. All'articolo 3 della legge 23 luglio 1949, n. 433, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma è premesso il seguente:

*La delegazione parlamentare permanente presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa è composta dai rappresentanti italiani previsti dall'articolo 25 dello Statuto di cui all'articolo 1 della presente legge, che sono eletti secondo le disposizioni del presente articolo;*

b) al primo comma, sostituire le parole: *Assemblea consultiva* con le seguenti: *Assemblea parlamentare*.

##### ART. 2.

1. Dopo l'articolo 3 della legge 23 luglio 1949, n. 433, è inserito il seguente:

«ART. 3-bis. – 1. La delegazione parlamentare di cui all'articolo 3 disciplina lo svolgimento della propria attività mediante un regolamento interno da essa adottato.

2. 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, nonché in ordine alla conformità della normativa vigente rispetto alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi protocolli ratificati dallo Stato italiano, formulando a tal fine osservazioni e proposte.

3. La delegazione parlamentare può chiedere informazioni al Governo sui temi la cui trattazione è prevista nelle sessioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa».

### ART. 3.

1. Dopo l'articolo 3-bis della legge 23 luglio 1949, n. 433, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, è inserito il seguente:

*ART. 3-ter. – 1. La delegazione di cui all'articolo 3 valuta il processo di ratifica delle convenzioni e degli altri atti del Consiglio d'Europa e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo da parte dello Stato italiano. A questo fine, può chiedere al Governo le necessarie informazioni.*

*2. La delegazione può 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, nonché osservazioni e proposte in relazione alla conformità della normativa vigente e dei progetti di norme legislative e regolamentari rispetto alle disposizioni della CEDU.*

3. All'articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: *, tenendo conto delle segnalazioni e delle osservazioni eventualmente trasmesse dalla delegazione di cui all'articolo 3-ter della legge 23 luglio 1949, n. 433.*

### CAPO II

#### DISPOSIZIONI CONCERNENTI LE DELEGAZIONI PARLAMENTARI PRESSO LA NATO, L'ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA E L'INIZIATIVA CENTRO-EUROPEA

### ART. 4.

1. La delegazione parlamentare permanente presso l'Assemblea parlamentare della NATO è composta dai rappresentanti italiani previsti dall'articolo 1 del regolamento della medesima Assemblea.

2. La delegazione parlamentare permanente presso l'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione in Europa è composta dai rappresentanti italiani previsti dall'articolo 1 del regolamento della medesima Assemblea.

3. La delegazione parlamentare permanente presso l'Assemblea parlamentare dell'Iniziativa centro-europea è composta dai rappresentanti italiani previsti dall'articolo 3 del regolamento della medesima Assemblea.

4. Le delegazioni parlamentari di cui ai commi 1, 2 e 3 disciplinano lo svolgimento della propria attività mediante regolamenti interni da esse adottati.

5. Le delegazioni parlamentari di cui ai commi 1, 2 e 3 riferiscono annualmente alle Camere sull'attività svolta e sulla loro partecipazione ai lavori delle Assemblee

parlamentari internazionali di riferimento, con particolare riguardo alle risoluzioni e alle raccomandazioni approvate dalle medesime.

6. Le delegazioni parlamentari di cui ai commi 1, 2 e 3 possono chiedere informazioni al Governo sui temi la cui trattazione è prevista nelle sessioni delle Assemblee parlamentari internazionali alle quali partecipano.