

La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*

FABRIZIA BIENTINESI**

Data della pubblicazione sul sito: 14 settembre 2020

Suggerimento di citazione

F. BIENTINESI, *La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall'Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant'Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

** Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati. Indirizzo mail: bientinesi_f@camera.it.

Si è a lungo discusso e si continua a discutere dell'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sugli organi interni delle Camere, *in primis* Ufficio di Presidenza, Commissioni permanenti, Gruppi parlamentari, ma anche Giunte, Commissioni bicamerali o speciali, proponendo varie soluzioni, tra cui la riduzione proporzionale del numero dei componenti, o addirittura l'accorpamento di alcune Commissioni permanenti, per evitare che – soprattutto al Senato – vi siano organi con una composizione talmente ristretta da essere messi nell'impossibilità di funzionare ovvero di delegare a pochissimi parlamentari la possibilità di approvare leggi (ad es. in Senato in sede deliberante)¹.

La necessità di intervenire su questi aspetti è stata affermata anche dal Presidente della Camera dei deputati, nel corso delle due riunioni della Giunta per il Regolamento, svoltesi dopo la seconda approvazione del disegno di legge di riforma costituzionale, del 3 ottobre 2019 e 4 marzo 2020, proponendo la costituzione di un Comitato ristretto che lavorasse a delle proposte sulla “verifica dell'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto”², nonché sulla “verifica dell'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi. Ciò anzitutto con riguardo alla composizione degli organi, considerando non solo l'Ufficio di Presidenza, le Giunte e il Comitato per la legislazione, il numero dei cui componenti è stabilito in termini assoluti dal Regolamento, ma anche le Commissioni permanenti, nelle quali i deputati sono distribuiti in ragione proporzionale alla consistenza numerica dei Gruppi di appartenenza e per le quali non è previsto un numero fisso di componenti. In proposito dovrà essere valutato se la riduzione complessiva del numero dei deputati renda opportuna una riduzione del numero degli attuali organi”³. Il Presidente della Camera tiene a ribadire come il Comitato dovrà svolgere un lungo e complesso lavoro istruttorio in un arco temporale che certamente potrà essere modulato in relazione anche ai tempi di svolgimento del referendum, ma che, a suo avviso, deve essere necessariamente avviato per poter pervenire, senza compressioni temporali e nel modo più disteso possibile, a consegnare alla prossima legislatura un pacchetto di riforme regolamentari che adegui il Regolamento al mutato quadro costituzionale. Sarebbe infatti un pesante fardello che graverebbe sulla nuova legislatura – e che intende quindi evitare –

¹ Si vedano gli interventi nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, del 3 ottobre 2019, 4 e ss.

² Si veda l'intervento del Presidente della Camera nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento, nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, del 4 marzo 2020, 3 e ss.

³ *Ibidem*.

quello di dover procedere alle necessarie riforme regolamentari in costanza di applicazione della nuova composizione numerica della Camera.

Si tratta senza dubbio di questioni di rilievo, sulle quali molto è stato scritto⁴ e rispetto alle quali, in questa sede, ci si limita a fare una breve considerazione. Per quanto riguarda la proposta di accorpate le Commissioni parlamentari, può essere utile richiamare l'esperienza di altri Paesi europei che hanno un analogo numero di componenti delle Assemblee parlamentari. Ci si riferisce, *in primis*, alla Spagna, il cui Congresso si compone di 350 membri suddivisi in 21 commissioni permanenti legislative, mentre il Senato, che conta 265 componenti, ha ben 36 commissioni, con 29 senatori ciascuna. In Romania, la Camera dei deputati è composta da 329 membri ed opera con 21 commissioni (oltre a commissioni di inchiesta, speciali ecc.), composte da 11-33 membri. I Senatori sono invece 136, suddivisi in 22 commissioni (devono far parte di almeno 1 commissione, al massimo di 2. Il numero dei componenti delle commissioni è stabilito dall'ufficio di presidenza/capigruppo, in proporzione alla consistenza dei gruppi)⁵. Questi dati ci dimostrano che non è impossibile mantenere inalterato il numero delle Commissioni permanenti, bisognerebbe invece concentrare l'attenzione sulla relativa composizione e *modus operandi*.

Un elemento su cui vale la pena richiamare l'attenzione, non essendo stato finora oggetto di particolare riflessione, è l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla composizione delle Delegazioni parlamentari presso le Assemblee parlamentari internazionali e, segnatamente, delle Assemblee del Consiglio d'Europa (APCE), della NATO, dell'OSCE, dell'INCE e dell'AP-UpM⁶. Per quanto riguarda le Delegazioni il problema è più complesso, in quanto il numero dei componenti non è stabilito dai regolamenti parlamentari e non è quindi nella disponibilità del nostro Parlamento, bensì è fissato da norme internazionali, sulla base della rilevanza e del peso di ciascun Paese all'interno della singola organizzazione internazionale, in funzione del suo contributo economico e della sua popolazione. Alcuni numeri possono dare un'idea più concreta dell'impatto che si può produrre, a seguito del taglio, sulla funzionalità parlamentare. I componenti italiani dell'APCE sono 18 titolari+18 supplenti per un totale di 36 parlamentari (come stabilito dall'articolo 26 dello statuto del Consiglio d'Europa). L'Italia, insieme agli altri grandi contributori (Francia,

⁴ Per tutti si veda *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura di E. ROSSI, Pisa, 2020.

⁵ Sui dati relativi al numero di parlamentari nelle Assemblee legislative europee si veda il Dossier *Riduzione del numero dei parlamentari – Elementi per l'esame in Assemblea*, a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, 7 ottobre 2019, 25 e ss.

⁶ Gli ultimi tre acronimi indicano: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa; Iniziativa Centro-Europea; Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo.

Germania, Regno Unito, Russia, Turchia), ha il numero massimo di componenti. Anche nella NATO PA l'Italia, insieme ad altri grandi contributori (Francia, Germania, Regno Unito, Turchia), ha 18 titolari (e 18 supplenti, mai designati), sulla base di quanto stabilito dall'Appendice I al Regolamento dell'Assemblea, che stabilisce il numero dei componenti. E sempre sulla base dei regolamenti delle rispettive Assemblee internazionali sono stabiliti i componenti delle altre delegazioni (13 per l'OSCE, 7 per l'INCE, 3 per l'AP-UpM).

Veniamo ora al piano interno: come vengono scelti i componenti nell'ambito del parlamento italiano? Innanzi tutto essi vengono nominati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su designazione dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. Nel caso dell'APCE c'è anche un passaggio in Assemblea, con relativa votazione della lista dei componenti, che va rinnovata ogni anno⁷. Da segnalare, inoltre, che la legge di 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, del 23 luglio 1949, n. 433, stabilisce all'art. 3 che i componenti spettano per metà alla Camera e per metà al Senato⁸. La norma è stata estesa in via analogica alle altre delegazioni e per quelle con numero di componenti dispari, per prassi, il parlamentare in più è assegnato alternativamente, nelle varie legislature, alla Camera o al Senato. Non si è scelto quindi di seguire il criterio della proporzionalità rispetto al numero di componenti di ciascuna Camera, ma quello della parità, in omaggio al bicameralismo perfetto. I regolamenti degli organismi internazionali richiedono altresì che, compatibilmente con la disponibilità di seggi, le delegazioni nazionali siano il più possibile rappresentative delle correnti politiche all'interno dei vari parlamenti nazionali (si richiede quindi la rappresentanza dell'opposizione). È inoltre richiesto che le delegazioni nazionali comprendano una percentuale di membri del sesso meno rappresentato almeno uguale a quella del proprio parlamento o comunque viene fortemente incoraggiato il rispetto del principio della diversità di genere.

Come si può agevolmente desumere dalla lettura di tali numeri ci si rende conto che l'assenza dall'Aula dei parlamentari componenti delle Delegazioni internazionali – in occasione delle riunioni dei relativi organismi internazionali – ha un'incidenza rilevante sugli equilibri interni alla maggioranza e all'opposizione allorché ci si trovi ad approvare provvedimenti di peso per l'attuazione del

⁷ Le modalità di elezione dei membri della Delegazione sono regolate, in forma sostanzialmente identica, dall'articolo 56, comma 3, del Regolamento della Camera e dall'articolo 25, comma 3, del Regolamento del Senato.

⁸ I diciotto membri italiani dell'Assemblea consultiva sono eletti dalle due Camere, fra i propri componenti, a maggioranza assoluta, nella misura di nove per ciascuna. Le stesse modalità valgono per la elezione dei diciotto membri supplenti.

programma di governo. I parlamentari assenti sono messi in missione e di conseguenza la loro assenza è giustificata. Ad esempio, ai sensi dell'art. 46, comma 2, R.C., “i deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori dalla sua sede, o, se membri del governo, per ragioni del loro ufficio sono computati come presenti per fissare il numero legale”. Al Senato, invece, l'art. 108, comma 2, R.S., prescrive che non sono computati ai fini del numero legale i membri assenti per incarico e i ministri. La stessa disposizione si applica ai senatori che sono in congedo a norma dell'articolo 62, nel limite massimo di un decimo del totale dei componenti dell'Assemblea⁹. È quindi evidente che se l'assenza per missione (o congedo) non incide (o incide poco, nel caso del Senato dove c'è un criterio più restrittivo) ai fini del raggiungimento del numero legale, l'assenza di parlamentari sia di maggioranza sia di opposizione possa incidere sugli esiti del voto. Già oggi, in cui l'incidenza è palesemente minore, a volte i parlamentari sono “invitati” dai rispettivi Gruppi parlamentari a non partecipare alle attività internazionali. E dopo la riforma, ciò sarà tanto più evidente per il Senato, in cui l'assenza di 9 senatori (per la NATO o il CdE) rappresenterà il 4,5% dei senatori (attualmente il 2,8%), mentre alla Camera il 2,25% dei deputati (attualmente l'1,4%).

È difficile trovare una soluzione a questo stato di fatto. Palesemente non si può sollecitare una riforma dei regolamenti delle Assemblee parlamentari internazionali (o dello Statuto nel caso del CdE) per chiedere di ridurre il numero dei parlamentari spettanti all'Italia, sia banalmente perché tali riforme comportano l'adesione di tutti gli Stati membri, attraverso procedure complesse che non sarebbero pertanto rapide, ma soprattutto perché - come si diceva all'inizio - il numero dei componenti è legato al peso, al contributo e al prestigio del paese nell'ambito dell'organizzazione: chiedere una riduzione comporterebbe inevitabilmente un arretramento dell'Italia sulla scena internazionale a vantaggio di altri paesi, che certamente non conviene a nessuno.

La conseguenza di fatto più immediata sarebbe una contrazione della partecipazione delle delegazioni italiane alle attività delle Assemblee internazionali. Poco male diranno in molti, che - affetti da un atavico provincialismo e da un certo populismo - considerano l'attività internazionale delle Camere come mero “turismo istituzionale”, senza considerare che la diplomazia parlamentare¹⁰, sviluppatasi soprattutto a partire dalla XIV legislatura, affianca e

⁹ Sul computo del numero legale si veda L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 184 e ss.; T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, 178 e ss., 197 e ss.

¹⁰ Sul ruolo della diplomazia parlamentare, ci sia consentito rinviare a F. BIENTINESI, *Il ruolo del Parlamento italiano nel processo di riforme in Albania*, in *La riforma costituzionale*

coadiuva quella tradizionale governativa per vari motivi. Innanzi tutto, in quanto consente uno scambio tra parlamentari appartenenti non solo alla maggioranza di governo ma anche all'opposizione, consentendo un confronto più ampio e con tutte le componenti e le istanze politiche degli altri paesi, un confronto, insomma, a tutto tondo, che consente di entrare in contatto con la realtà di altri paesi "più complessi", sotto un profilo di rispetto di *standard* di democrazia e stato di diritto, consentendo un dialogo con la parte minoritaria di quei paesi ed offrendo una sponda per il superamento di difficoltà istituzionali. Inoltre, le Assemblee parlamentari internazionali rappresentano sedi di dialogo tra parlamentari provenienti da culture diverse, i quali possono confrontare le loro idee ed esperienze, favorendo altresì l'instaurarsi di legami politici tra parlamentari di diversi paesi che molto possono giovare alla diplomazia italiana nelle più disparate sedi (mai sottovalutare l'importanza delle relazioni personali, che possono tornare utili anche in altri consessi internazionali, ad esempio in sede UE). Si possono poi dire anche "cose scomode", in un dialogo più franco e aperto, rispetto a quello cui sono tenuti i governi. Inoltre, ad una "richiesta di rappresentatività" che emerge con sempre maggiore forza nei diversi settori, si sta rispondendo con un reale consolidamento della dimensione internazionale dei Parlamenti, che contribuisce al rilancio delle istituzioni rappresentative, anche nei rapporti con il versante governativo. Nelle riunioni degli organismi internazionali sono spesso approvati dei documenti (risoluzioni, raccomandazioni) da indirizzare ai rispettivi governi: è pertanto importante essere presenti in queste sedi e concordare con altre delegazioni posizioni comuni su questioni ritenute prioritarie, che confluiscono poi nel documento finale.

Ad esempio l'APCE approva risoluzioni periodiche, che impegnano poi i rispettivi governi a dare attuazione alle osservazioni in esse contenute. Si pensi ad esempio alla risoluzione di monitoraggio sull'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza di ogni Stato membro al CdE o a quella sull'attuazione delle sentenze Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei vari ordinamenti. È evidente che se i parlamentari italiani non partecipano alle sedute in cui tali rapporti vengono discussi e approvati non possono smontare accuse – a volte stereotipate – o più semplicemente fornire aggiornamenti o chiarimenti con dati concreti. È stato il caso del rapporto di monitoraggio approvato a gennaio 2019¹¹, che esaminava tra i vari paesi anche l'Italia, i cui contenuti critici sono stati

del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania, a cura di E. BOZEKU, G. SPANGHER, A. HOXHA, *Jus International law*, ed. Nuova Cultura, 2017, 197.

¹¹ Report | Doc. 14792 Part 1 - 7 January 2019: *The progress of the Assembly's monitoring procedure (January-December 2018) and the periodic review of the honouring of obligations by Iceland and Italy*, in <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25238&lang=en>

attenutati grazie all'intervento del Presidente della Delegazione italiana e del deputato componente della Commissione competente (Commissione Monitoraggio); è, altresì, il caso del rapporto attualmente in corso di esame presso l'APCE sullo stato di attuazione delle sentenze della Corte EDU¹², in cui diventa fondamentale l'azione dei parlamentari italiani, in sinergia con il governo e la rappresentanza permanente a Strasburgo, al fine di fornire dati sulla situazione reale del paese in seno all'assemblea parlamentare (il Presidente della delegazione italiana, insieme al co-agente per il governo, è intervenuto, il 9 aprile 2019, presso la Commissione Giuridica dell'APCE, con una relazione illustrativa del reale stato di attuazione delle sentenze in Italia¹³). Inoltre l'APCE elegge il Segretario Generale e il Vice Segretario Generale del CdE, il Segretario Generale dell'Assemblea, i giudici della Corte EDU: è lapalissiano che una ridotta presenza parlamentare italiana non aiuterebbe l'autorevolezza e l'influenza del nostro paese in scelte determinanti. Infine, sappiamo tutti come il controllo della conformità delle proposte di legge ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) faccia parte degli elementi che le Commissioni permanenti debbono esaminare nell'ambito dell'istruttoria legislativa.

Si ricorda, infatti, che a Presidenza della Camera, dalla XIV legislatura, ha adottato l'indirizzo di introdurre, nell'istruttoria legislativa delle Commissioni parlamentari, la valutazione di compatibilità dei progetti di legge con la CEDU, anche in linea con quanto richiesto dalla nostra giurisprudenza costituzionale che afferma la necessità dell'adeguamento del diritto interno alle sentenze della Corte EDU (cfr. sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e 113 del 2011). Inoltre, la legge 9 gennaio del 2006, n. 12 ("Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo") introduce all'art. 5, comma 3, della legge n. 400 del 1988, la lettera a-bis), in base alla quale il Presidente del Consiglio dei Ministri (o un Ministro da lui delegato):

¹² L'Assemblea parlamentare ha iniziato nel 2000 a redigere un rapporto sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, approvando una specifica risoluzione in merito. Nella sua Risoluzione 1226 (2000) l'APCE ha deciso (par. 13c) di rendere tali dibattiti regolari, con cadenza biennale, coinvolgendo le delegazioni nazionali che vengono regolarmente informate della giurisprudenza della Corte e dei problemi relativi all'esecuzione delle decisioni giudiziarie nel proprio paese. Presso la Commissione Giuridica dell'Assemblea è attualmente all'esame una bozza di rapporto, avviato nel 2017 e successivamente prorogato (relatore Constantinos Efstathiou, SOC, Cipro).

¹³ Il testo dell'intervento è riportato nel QUADERNO n. 16, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti lo Stato italiano* (maggio 2020), a cura dell'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo della Camera dei deputati, 137 e ss.

- comunica tempestivamente alle Camere le pronunce della Corte europea ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti;
- promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano;
- presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce.

Le sentenze sono trasmesse alla Commissione competente, applicando in via analogica quanto previsto dall'articolo 127-*bis* R.C. per le sentenze della Corte di giustizia dell'UE.

Altro esempio di rilievo che dimostra come nell'Assemblea parlamentare del CdE si giochino partite importanti per la politica estera italiana e per gli equilibri geopolitici globali, è la vicenda del superamento dell'asimmetria nella partecipazione agli organi statutari del Consiglio d'Europa da parte della Federazione Russa, che perdurava dal 2015 a seguito dell'invasione della Crimea (la famigerata questione delle sanzioni alla Russia). A riportare la Russia nel consesso dell'APCE è stata un'opera diplomatica e tecnica condotta dall'allora Presidenza italiana dell'Assemblea e culminata nel 2019 con l'approvazione di due risoluzioni¹⁴ (che hanno comportato anche delle modifiche regolamentari), ai fini della quale determinante è stata l'attività della Delegazione italiana nelle Commissioni Monitoraggio e Regolamento dell'Assemblea (deputati Maniero e Fassino). Il ritorno della Delegazione russa all'APCE era una priorità della politica estera italiana, nell'ottica di un ritorno al dialogo con un paese il cui ruolo è così importante per gli equilibri geopolitici mondiali.

Una possibile parziale soluzione per superare l'*impasse* ed evitare una drastica riduzione della presenza parlamentare italiana sulla scena internazionale potrebbe essere quella di superare la ripartizione paritaria tra Camera e Senato dei componenti delle delegazioni internazionali e prevederne una proporzionale - ma ciò richiederebbe in ogni caso la modifica dell'art. 3 della legge n. 433 del 1949,

¹⁴ Si vedano: la risoluzione 2277 (2019) e la raccomandazione 2153 (2019), contenute nel rapporto di Tiny Kox, approvato nella sessione di aprile 2019 dall'APCE "*Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*". Il testo evidenzia la necessità di un maggiore coordinamento tra Comitato dei Ministri e Assemblea, soprattutto nel caso di mancato adempimento di uno Stato membro agli obblighi derivanti dall'appartenenza al CdE; la Risoluzione 2287 (2019), "*Rafforzare il processo di decisione dell'Assemblea Parlamentare riguardo alle credenziali ed al voto*" (rel. Petra De Sutter, Belgio, SOC), approvata il 24 giugno 2019, recante modifiche regolamentari volte a impedire che l'eventuale contestazione delle credenziali comportasse la privazione dei diritti di voto, parola e rappresentanza della delegazione in seno all'Assemblea. Per una ricostruzione della vicenda si veda QUADERNO n. 16 cit., 119 e ss.

almeno per la delegazione dell'APCE -, analogamente a quanto avviene per delegazioni di pari consistenza numerica. Ad esempio, nella delegazione parlamentare francese, di 18 titolari 12 fanno parte dell'Assemblea nazionale e 6 del senato (uguale proporzione per i supplenti), i componenti tedeschi sono tutti del *Bundestag*, i componenti del Regno Unito sono 13 della Camera dei Comuni e 7 della Camera dei *Lords*, mentre la delegazione russa conta 22 deputati della *Duma* su 36, tanto per prendere ad esempio le altre delegazioni con lo stesso numero di componenti dell'Italia. Altra opzione potrebbe essere quella di nominare una percentuale maggiore di deputati quali membri titolari, recuperando la parità con i supplenti (criterio però applicabile solo all'APCE perché le altre delegazioni non hanno supplenti).

Discorso non del tutto dissimile andrebbe fatto per i Gruppi di collaborazione parlamentare, istituiti sulla base di Protocolli di collaborazione parlamentare firmati dal Presidente della Camera e dal Presidente dell'Assemblea parlamentare di un altro paese¹⁵. Anche l'attività svolta da tali gruppi rientra nel quadro della diplomazia parlamentare, che affianca quella governativa, con i vantaggi sopra illustrati. Analogamente le attività di tali gruppi, composti attualmente da 5 membri, sempre rispettando la proporzione tra maggioranza ed opposizione, rischiano di ridursi ulteriormente.

¹⁵ Su Protocolli e Gruppi di collaborazione parlamentare cfr. https://www.camera.it/leg18/354?europa_estero=153