

L'UNIONE INTERPARLAMENTARE, DALL'ARBITRATO ALLE CRISI ECONOMICHE: UN CAMMINO LUNGO PIÙ DI UN SECOLO.

Di Gianluca Amico

SOMMARIO: 1. Uno sguardo alle origini – 2. Gli organi – 2.1 Il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo – 2.2 L'Assemblea dell'Unione interparlamentare – 2.2.1 La 119^a Assemblea interparlamentare – 3. La membership – 4. Le attività – 4.1 La collaborazione con le Nazioni Unite – 5. Conclusioni.

1. Uno sguardo alle origini

L'idea di un foro di discussione per i parlamentari di Paesi diversi viene avanzata da numerosi pacifisti ed esponenti politici già nel 1849¹, ma soltanto dopo 40 anni (nel 1889) un membro della Camera dei Comuni britannica, *William Randal Cremer*², e un senatore francese, *Frédéric Passy*³, riescono a dare vita a quella che nel 1899 prenderà il nome di "Unione interparlamentare".

Il percorso di *Cremer* e *Passy* s'incrocia nel 1887, quando entrambi si fanno promotori di iniziative parlamentari volte ad impegnare i rispettivi Governi affinché adottino mezzi pacifici per la soluzione delle controversie internazionali.

¹ Tra i principali promotori ricordiamo: l'inglese *Henry Richard*; il giornalista francese *Edmond Thiaudière*; il deputato tedesco *Eduard Loewenthal*; *Elihu Burritt*, influente rappresentante del pacifismo americano; *Richard Cobden*, esponente politico inglese; *Robert Von Walterskirchen*, deputato austriaco; *Arturo De Marcaortu*, deputato spagnolo; infine, il deputato austriaco *Adolf Fischhof*. Cfr. Y. Zarjevski, "The people have the floor: a history of the Inter-parliamentary Union", 1989, pag. 55. Per un profilo storico dell'Unione interparlamentare si veda Y. Zarjevski, "The people have the floor...", cit.; J. Douglas, *L'Union interparlementaire, 1889-1979*, "Bulletin interparlementaire", Troisième Trimestre 1979, pagg. 92-99; A. Johnsson, *L'Union interparlementaire et la promotion des institutions parlementaires. Aperçu historique*, "Bulletin interparlementaire", Premier Trimestre 1995, pagg. 15-19.

² Per approfondimenti biografici si rimanda a: *Union interparlementaire, L'Union interparlementaire de 1889 à 1939*, Lausanne, 1939, spec. 149-159.

³ Per approfondimenti biografici si consulti: H. Maza, *Frédéric Passy: La Fondation de l'Union Interparlementaire*, in *Neuf meneurs internationaux*, pp. 223-239. Paris, 1965; *Union interparlementaire, L'Union interparlementaire de 1889 à 1939*, Lausanne, 1939, spec. 159-179.

Nella condivisione di questo obiettivo, i due deputati riuniscono a Parigi i parlamentari francesi e inglesi in un incontro che sarà preliminare alla nascita dell'Unione interparlamentare. Il 31 ottobre 1888, infatti, i partecipanti all'assemblea adottano all'unanimità una dichiarazione che li impegna a riunirsi nuovamente l'anno successivo, estendendo la partecipazione ai rappresentanti di altri Parlamenti. Ed è proprio durante l'incontro di Parigi del 29-30 giugno 1889, al quale partecipano le delegazioni di nove Paesi⁴, che viene fondata l'Unione interparlamentare (denominata inizialmente "Conferenza interparlamentare per l'arbitrato").

Fin dall'inizio l'Unione interparlamentare si distingue per le sue attività in favore della pace e per il contributo alla creazione della Corte Permanente di Arbitrato dell'Aia e della Società delle Nazioni. Tali iniziative sono sigillate da prestigiosi riconoscimenti internazionali, come gli otto Premi Nobel⁵ assegnati ad eminenti personalità legate all'organizzazione. In questo periodo acquisisce anche maggiore stabilità grazie al fatto che nel 1892 istituisce una segreteria permanente e nel 1921 stabilisce la propria sede a Ginevra.

Durante le due Guerre Mondiali, l'Unione interparlamentare congela tutte le attività, cercando comunque di richiamare gli Stati al rispetto degli impegni assunti in merito alla regolazione con metodi pacifici dei conflitti internazionali. Ma è dopo la fine del Secondo Conflitto mondiale che l'organizzazione subisce una profonda trasformazione. Infatti, da associazione di singoli parlamentari diventa l'"organizzazione mondiale dei Parlamenti", ossia il punto di riferimento per gli eletti di tutti i Paesi membri, il "luogo propizio all'azione della diplomazia parlamentare"⁶. Inoltre, delinea con attenzione le proprie attività: da un lato muovendosi parallelamente alle Nazioni Unite ed affrontando i temi di rilevanza globale, dall'altro affermandosi come promotore della democrazia rappresentativa e garante dei diritti dei parlamentari; infine⁷, modifica gli artt. 1 e 3

⁴ Si tratta delle delegazioni di Francia (55 componenti), Inghilterra (28 membri), Italia (5 delegati), Belgio, Danimarca, Ungheria, Liberia, Spagna e Stati Uniti d'America (tutte composte da un rappresentante).

⁵ I premi sono stati assegnati a: *Frédéric Passy* (1901); *Albert Gobat* (1902); *William Randal Cremer* (1903); *Frederic Bajer* (1908); *August Beernaert* (1909); *Henri La Fontaine* (1913); *Christian Lange* (1921); *Ferdinand Buisson* (1927).

⁶ Cfr. G. De Cesare, *L'Unione interparlamentare e le relazioni fra i Parlamenti*, in *Il Parlamento italiano*, vol. 20, Milano, Nuova CEI Informatica, 1992, pag. 215.

⁷ *Ibidem*.

dello Statuto⁸ consentendo l'ammissione di tutti i «Parlamenti costituiti in conformità alle leggi di uno Stato sovrano di cui rappresentano la popolazione» (art. 3), quindi dei Parlamenti dei Paesi a regime socialista (1955-1956) ma anche dei Paesi asiatici e africani, che hanno ottenuto l'indipendenza nella seconda metà del '900.

Francesco Casentino, già segretario generale della Camera dei deputati, nel 1955 scriveva «in un momento in cui ad Est come a Ovest si assiste al fenomeno della concentrazione degli Stati in organismi complessi di più ampio respiro, sotto la spinta non soltanto di esigenze meramente politiche, ma anche economiche e culturali, l'opera dell'Unione interparlamentare, volta ad instaurare rapporti di migliore conoscenza e per lo meno di buon vicinato tra i giganteschi blocchi che si vanno formando, appare degna di essere altamente seguita e coadiuvata, quali che possano essere i risultati finali»⁹.

Infatti, tra gli anni '60 e '80, l'Unione interparlamentare acquisisce un ruolo più rilevante divenendo un prezioso osservatorio della scena politica internazionale e in particolare delle varie fasi del confronto tra i due blocchi: dalla Guerra Fredda al riavvicinamento fra Est ed Ovest, fino allo sviluppo di una trattativa per la cooperazione e la sicurezza in Europa, dalla tensione in Medio-Oriente all'Afghanistan, fino al Vietnam e alla guerra del Golfo. Sul piano politico, infatti, l'Unione interparlamentare gioca un ruolo fondamentale negli anni della Guerra Fredda, in quanto finisce per essere una delle poche sedi di confronto diretto fra esponenti parlamentari dei due blocchi. È in questa sede che si sviluppa inizialmente il clima che condurrà nel 1973 alla prima Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE)¹⁰.

La fine della Guerra Fredda «segna una fase di trasformazione progressiva del ruolo dell'Unione interparlamentare che perdendo progressivamente la funzione di tramite e

⁸ Lo Statuto attualmente vigente è stato adottato nel 1976, interamente rivisto nell'ottobre 1983 e successivamente modificato nell'ottobre 1987, settembre 1988, marzo 1989, aprile 1990, settembre 1992, settembre 1993, aprile 1996, settembre 1998, aprile 1999, ottobre 2000 e aprile 2001, inoltre è stato poi interamente rivisto nell'aprile 2003 e modificato ad aprile e ottobre 2004.

⁹ Estratto da F. Cosentino, *L'Unione interparlamentare*, in *La politica parlamentare*, 1955, pag. 36.

¹⁰ Le origini della CSCE risalgono al contesto della Guerra Fredda e alla divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti ed ostili. Dal luglio 1973 al luglio 1975 si svolsero (a Helsinki e Ginevra) le trattative per l'elaborazione dell'Atto finale di Helsinki, sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo di 35 Paesi il 1 agosto 1975. A questo insieme di riunioni venne dato il nome di Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Nel 1994, durante il vertice di Budapest la CSCE muta il nome in OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) costituendo un accordo regionale ai sensi del cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite. Cfr. Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali, (a cura di) Giovanni Baiocchi, *L'Assemblea parlamentare dell'OSCE*, in *Quaderni europei e internazionali*, Senato della Repubblica, n. 9, 2006, spec. 1-20.

di luogo d'incontro fra i due blocchi, che finalmente hanno intrapreso la strada della diplomazia ufficiale, ha invece acquisito l'importante compito di favorire il trapasso verso la democrazia di tipo occidentale dei Paesi dell'ex blocco sovietico e di quelli in via di sviluppo»¹¹. In questi Stati l'Unione interparlamentare ha agito per favorire il rafforzamento delle istituzioni democratiche attraverso: la realizzazione di programmi di cooperazione tecnica, l'offerta di consulenti esperti del funzionamento delle Assemblee legislative, oltre all'organizzazione di corsi di formazione, seminari e studi sul funzionamento delle istituzioni parlamentari.

2. Gli organi

Gli organi dell'Unione interparlamentare, nati contestualmente e consolidatisi nel tempo, sono: il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo, entrambi presieduti dal Presidente dell'Unione interparlamentare e l'Assemblea, il foro principe del dialogo e della cooperazione tra le delegazioni di parlamentari.

2.1 Il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo

Il Consiglio direttivo determina e orienta le attività dell'Unione interparlamentare e controlla che questa operi in conformità con gli obiettivi definiti dallo Statuto (art. 20, c. 1). L'attività è disciplinata dagli articoli 17-22 dello Statuto e dal Regolamento, adottato nel 1971 ed emendato più volte fino al 2004.

Il Consiglio, quindi, delibera in merito alle questioni più rilevanti: l'ammissione dei Paesi candidati alla membership; le riunioni dell'Assemblea e degli altri organi; l'ordine del giorno e il programma dei lavori; l'adozioni delle decisioni e delle risoluzioni; il bilancio annuale; e, infine, provvede all'elezione (a maggioranza assoluta) del Presidente e del Segretario generale dell'Unione interparlamentare.

Il Consiglio è formato da parlamentari designati dai Paesi membri in conformità con l'art. 18 dello Statuto, il quale sancisce che i componenti del Consiglio siano tre per ogni Stato membro.

¹¹ Cfr. R. Sorbello, *Le funzioni dell'Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1996, pag. 391.

Le riunioni, convocate due volte l'anno, sono presiedute dal Presidente dell'Unione interparlamentare (art. 6, Reg. Cons.), si svolgono in conformità con la parte quarta, quinta e sesta del Regolamento del Consiglio e si concludono con l'approvazione, per alzata di mano e a maggioranza, di risoluzioni o decisioni.

L'altro organo guidato dal Presidente dell'Unione interparlamentare è il Comitato esecutivo, che principalmente ha il compito di sovrintendere all'amministrazione dell'organizzazione (art. 24 Statuto). Esso è composto da 17 membri, eletti con un mandato di quattro anni: il Presidente dell'Unione interparlamentare, che presiede di diritto ai lavori (art. 5, c.1, Reg. Com. esecutivo); il Presidente del Comitato di coordinamento della Riunione delle donne parlamentari (art. 23, c. 1, Statuto) membro di diritto del Comitato con un mandato, rinnovabile una volta, di due anni; gli altri 15 componenti sono eletti dal Consiglio direttivo, per la maggior parte (12) scelti tra i Paesi membri dello stesso Consiglio (art. 23, c. 3, Statuto).

Il Comitato secondo l'art. 24 dello Statuto ha il compito di: informare il Consiglio direttivo sull'attuazione da parte degli Stati candidati all'ammissione delle condizioni previste dall'art. 3 dello Statuto; convocare il Consiglio in caso di urgenza e stabilirne il luogo, la data e l'ordine del giorno; proporre al Consiglio direttivo il bilancio annuale e informarlo delle attività svolte e della gestione del Segretariato.

Il Comitato delibera per alzata di mano (art. 11 Reg. Com. esecutivo) e a porte chiuse (art. 8 Reg. Com. esecutivo) e ogni membro ha diritto ad esprimere un voto (art. 10, c. 1, Reg. Com. esecutivo). Tuttavia possono verificarsi delle eccezioni (art. 15 Reg. Com. esecutivo) relative alla maggioranza necessaria per l'approvazione di un provvedimento e al sistema di voto (se il Presidente o un membro del Comitato lo richiede, si procede allo scrutinio segreto).

2.2 L'Assemblea dell'Unione interparlamentare

L'Assemblea è il principale organo statutario dell'organizzazione, le cui fonti sono gli artt. 9-16 dello Statuto e le norme previste dal Regolamento adottato nel 1971 e interamente rivisto nel 1983¹². Essa riunisce i parlamentari membri delle delegazioni

¹² Ulteriori modifiche al Regolamento dell'Assemblea sono state approvate nel marzo 1985, ottobre 1987, settembre 1988, marzo 1989, aprile 1990, aprile 1995, aprile 1996 e 2001. Nel 2003 è stato interamente rivisto e nell'ottobre 2004 e 2007 nuovamente modificato.

nazionali¹³ e rappresentanti di tutti i partiti di maggioranza e di opposizione, i quali si pronunciano sulle grandi questioni politiche internazionali e formulano raccomandazioni che, in seguito, le Assemblee nazionali recepiscono. «In un certo senso, i lavori delle Conferenze servono come laboratorio e come banco di prova per idee e per possibilità di accordi che non siano ancora maturi a livello governativo ma il cui sviluppo sia possibile fra i parlamentari non strettamente impegnati a seguire le linee politiche dei propri Governi; le Conferenze divengono, quindi, uno straordinario osservatorio sulla scena politica mondiale»¹⁴

Alle Assemblee o Conferenze interparlamentari¹⁵ partecipano le delegazioni nazionali composte da parlamentari designati dalle Camere di provenienza, nel pieno rispetto del principio, sancito in modo inequivocabile, della parità dei sessi. Infatti, l'art. 10, c. 3, e 15, c. 2, dello Statuto prevedono che tutte le delegazioni formate esclusivamente da parlamentari dello stesso sesso per tre sessioni consecutive sono automaticamente ridotte di un componente; inoltre esse dispongono di un minimo di 8 voti, invece dei 10 previsti per le delegazioni a composizione mista.

Il numero dei delegati cambia in ragione della sessione (primaverile o autunnale) e del numero di abitanti dello Stato (maggiore o minore di 100 mln.). Alla prima sessione annuale dell'Assemblea, nei Paesi in cui la popolazione è inferiore a 100 milioni di abitanti, il numero dei delegati non deve essere superiore a otto parlamentari; nei Paesi in cui la popolazione è uguale o superiore alla stessa cifra, il numero è invece pari a 10. Per quanto riguarda la seconda sessione, i Paesi con una popolazione inferiore a 100 milioni di abitanti devono essere rappresentati da un numero massimo di cinque parlamentari, i Paesi invece con una popolazione maggiore ai 100 milioni da sette

¹³ Il Gruppo nazionale italiano presso l'Unione interparlamentare, diversamente da quanto avviene per le altre delegazioni internazionali, è costituito da tutti i deputati e senatori eletti alle elezioni politiche nazionali (con la sola eccezione di coloro che dichiarino espressamente di non volerne far parte). Tra questi l'Assemblea del Gruppo elegge il Comitato di presidenza composto dal Presidente, da cinque Vicepresidenti e da un numero variabile di parlamentari, in modo da garantire la rappresentanza dei partiti politici di maggioranza e di opposizione. Nella XVI Legislatura il Comitato è presieduto dall'on. Antonio Martino, Presidente dell'Interparlamentare italiana dal 1995, e composto dai vice Presidenti: Giulio Andreotti, Francesco Amoroso, Enzo Bianco, Roberto Cota, Riccardo Merlo, Antonio Razzi e Luca Volonté. Nei giorni scorsi il Comitato ha attribuito la Presidenza onoraria del Gruppo italiano dell'Unione Interparlamentare all'on. Pier Ferdinando Casini.

¹⁴ Cfr. G. De Cesare, *L'Unione interparlamentare...*, *op. cit.*, pag. 215.

¹⁵ Per l'elenco completo delle 119 Assemblee svoltesi dal 1889 ad oggi si rinvia a www.ipu.org.

parlamentari. I membri dell'Unione interparlamentare dispongono di un numero minimo di 10 voti che viene incrementato in base al criterio della popolazione residente.

Per l'espletamento dei suoi compiti¹⁶, l'Assemblea è assistita da tre Commissioni (art. 14 dello Statuto): pace e sicurezza internazionale; sviluppo sostenibile e commercio; democrazia e diritti dell'uomo. Queste hanno il compito di esaminare i progetti di risoluzione proposti dai Gruppi sugli argomenti all'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 13, c. 2, Stat.; art. 15, c. 3, Reg. Ass.; art. 6, c. 1, Reg. Comm. Perm.).

Per quanto riguarda i dibattiti, essi sono disciplinati dalla parte IV e VI del Reg. dell'Assemblea e prevedono un meccanismo di voto basato sugli artt. 15 e 16 dello Statuto; l'art. 15, come già noto, assegna alle delegazioni il numero di voti di cui dispongono. Ogni delegato presente in Assemblea partecipa alla votazione che avviene per appello nominale (art. 16 Statuto); inoltre, per l'approvazione degli atti è richiesta la maggioranza semplice (art. 34, c. 1, Reg. Ass.).

2.2.1 La 119^a Assemblea interparlamentare

Dal 13 al 15 ottobre 2008 si è svolta a Ginevra la 119^a Assemblea dell'Unione interparlamentare, alla fine della quale è stata approvata una risoluzione¹⁷ forte riguardante la crisi finanziaria in atto.

I parlamentari partecipanti (532), tra i quali 37 Presidenti di Assemblea, hanno ribadito la necessità di adottare misure economiche urgenti e mirate al controllo delle conseguenze che la crisi finanziaria internazionale potrebbe avere sull'occupazione, l'inflazione e la povertà. Inoltre, nella risoluzione sono state formulate delle richieste specifiche alle Assemblee, alle Commissioni parlamentari nazionali e ai Governi dei Paesi più industrializzati.

Ai Parlamenti nazionali è stato chiesto di adottare un quadro regolamentare più efficace per prevenire l'instabilità dei mercati finanziari; mentre alle Commissioni

¹⁶ In questo senso giocano un ruolo importante anche i "Gruppi geopolitici", a cui appartengono le delegazioni. Attualmente ne esistono sei: il Gruppo africano, costituito da 42 membri; il Gruppo arabo, 17 membri; il Gruppo dell'Asia e del Pacifico, 26 membri; il Gruppo Euroasiatico, 7 membri; il Gruppo dell'America Latina e dei Caraibi, 19 membri; il Gruppo dei "12 +", che conta 45 componenti, tra i quali l'Italia; e, infine, 4 Stati non affiliati.

¹⁷ Il testo della risoluzione è consultabile sul sito www.ipu.org.

nazionali competenti di definire i mezzi più appropriati per proteggere le istituzioni finanziarie e attenuare gli effetti della crisi finanziaria internazionale.

Inoltre, l'Assemblea ha incoraggiato l'adozione di norme internazionali volte a garantire la trasparenza dei mercati finanziari e ha chiesto ai Governi di coinvolgere i parlamentari nella discussione relativa alla creazione di un "nuovo ordine" basato su un'istituzione economica mondiale trasparente.

Per quanto riguarda i Governi, la richiesta concerne l'adozione di misure più efficaci per reprimere i reati finanziari e una maggiore cooperazione internazionale al fine di evitare che tali reati vengano compiuti. Ma in particolare è stato chiesto ai Governi dei Stati più industrializzati di coinvolgere i Paesi in via di sviluppo nella definizione della nuova economia mondiale e di aiutarli a risolvere i problemi economici interni, a eliminare la povertà, l'analfabetismo e ad avere dei tassi di crescita più alti.

La discussione sulla crisi economica è stata possibile grazie ad una mozione urgente, proposta da Emirati Arabi Uniti, Belgio, Egitto, Iran e Messico dal titolo: "indagare sulla crisi finanziaria mondiale e il suo impatto economico sui Paesi sviluppati e in via di sviluppo: il ruolo dei Parlamenti"¹⁸, approvata dall'Assemblea all'unanimità e iscritta al punto 6 dell'ordine del giorno.

Gli altri argomenti in discussione riguardavano: il ruolo dei Parlamenti nella crisi alimentare; la non proliferazione e il disarmo nucleare; il Trattato di non proliferazione degli armamenti nucleari; i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile e le energie rinnovabili; la libertà d'espressione e il diritto d'informazione.

Proprio in merito a questi ultimi due punti, il Comitato dei diritti dell'uomo dei parlamentari ha presentato un rapporto nel quale denunciava il numero crescente di casi di parlamentari costretti a fuggire dai loro Paesi. Infatti, solo in questa sessione il Comitato ha esaminato 63 casi di violazione dei diritti umani dei parlamentari in 33 Paesi, tra i quali: Afghanistan, Bangladesh, Belarus, Burundi, Colombia, Ecuador, Egitto, Eritrea, Libano, Mongolia, Myanmar, Palestina, Israele, Filippine, Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Sri Lanka, Turchia e Zimbabwe.

Le ultime due questioni di particolare rilevanza riguardano: l'elezione del nuovo Presidente dell'Unione interparlamentare e l'ammissione di nuovi Parlamenti.

¹⁸ Il testo completo della mozione è consultabile sul sito www.uip.org.

Il nuovo Presidente eletto in sostituzione dell'on. Pier Ferdinando Casini¹⁹, in scadenza di mandato, è M. *Theo-Ben Gurirab*, Presidente dell'Assemblea nazionale della Namibia, già Primo Ministro (dal 2002 al 2005) e Ministro degli Affari esteri (dal 1990 al 2000). Un curriculum di tutto rispetto quello del successore dell'On. Casini, che può vantare anche di essere stato tra i fondatori del Parlamento della Namibia e, in campo internazionale, di avere presieduto la 54^a Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e di avere ricoperto un ruolo chiave nella stesura della Dichiarazione del Millennio del 2000. L'on. Casini è invece stato nominato, per la prima volta nella storia dell'organizzazione, Presidente onorario dell'Unione interparlamentare.

In questa sessione, l'Unione interparlamentare ha anche preso la storica decisione di ammettere il Parlamento della Palestina come membro effettivo dell'organizzazione.

In realtà, durante la 163^a sessione del Consiglio interparlamentare, svoltasi a Mosca il 12 settembre 1998, era già stato consentito alla delegazione palestinese di partecipare ai lavori in qualità di "osservatore". La decisione era stata presa dal Consiglio interparlamentare, in applicazione dell'art. 2 del Reg. della Conferenza, dell'art. 4 del Reg. del Consiglio e dell'art. 3 del Reg. della Commissione di studi. Il Consiglio, quindi, aveva autorizzato la delegazione a partecipare ai lavori con un massimo di otto rappresentanti, i quali avevano: la facoltà di iscriversi a parlare durante il dibattito generale; di presentare mozioni; di seguire, su invito del Presidente della Commissione competente, i dibattiti relativi ai problemi del Medioriente; e infine di co-firmare progetti di risoluzioni, di decisioni e di emendamenti.

Il secondo passaggio si è svolto durante l'Assemblea interparlamentare di Città del Capo (13-18 aprile 2008). Il Comitato esecutivo ha analizzato la richiesta della delegazione palestinese di divenire membro effettivo dell'Unione interparlamentare, arrivando alla conclusione che per rispondere positivamente alla richiesta sarebbe stato necessario emendare l'art. 3 dello Statuto. La questione è stata rinviata al Consiglio direttivo, il quale per procedere all'ammissione della Palestina ha chiesto al Comitato esecutivo di elaborare il testo dell'emendamento e distribuirlo agli Stati membri in

¹⁹ L'on. Pier Ferdinando Casini è stato eletto Presidente dell'Unione interparlamentare nell'ottobre 2005, con 230 voti su 337. Cfr. *Corriere della Sera*, articolo di Maurizio Caprarica, 20 ottobre 2005, pag. 14; *30giorni*, intervista di Roberto Rotondo, dicembre 2005; *Le Monde des Parlements*, ottobre 2006, pag. 1.

tempo utile per la 119^a Assemblea, durante la quale lo stesso emendamento è stato approvato²⁰. Oltre alla delegazione palestinese, il Consiglio direttivo ha ammesso i Parlamenti delle Comore, dell'Oman e della Sierra Leone, portando a 154 il numero dei membri effettivi.

3. La membership

Lo Statuto dell'Unione interparlamentare agli artt. 3 ss. prevede le condizioni per l'ammissione di nuovi Parlamenti, le procedure per consentirne la titolarità della membership e, infine, i diritti e gli obblighi degli associati.

Tutti i Parlamenti, costituiti conformemente alle leggi dello Stato sovrano di cui rappresentano la popolazione e sul cui territorio esercitano le funzioni attribuitegli, possono chiedere di divenire membri dell'Unione interparlamentare. Nel caso degli Stati federali può richiedere l'ammissione soltanto il Parlamento federale in quanto rappresentante dell'intera popolazione residente sul territorio nazionale.

Il requisito essenziale per l'ingresso è l'adesione e la condivisione dei principi e delle attività dell'Unione interparlamentare espressi negli statuti e negli accordi sottoscritti con altre organizzazioni internazionali.

Anche le Assemblee parlamentari internazionali (art. 3, c. 4, dello Statuto) possono acquisire lo status di membro associato, nel caso in cui lo richiedano e previa consultazione dei membri dell'Unione interparlamentare.

Per quanto riguarda la procedura prevista per l'ammissione dei nuovi membri, l'art. 4, c. 1, dello Statuto, statuisce che la decisione venga assunta dal Consiglio direttivo previo parere del Comitato esecutivo, il quale esamina la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 3 dello Statuto.

Un Parlamento nel caso in cui sia divenuto membro o membro associato deve dotarsi di un regolamento riguardante la sua partecipazione ai lavori dell'Unione interparlamentare. Ogni membro infatti ha il compito di adottare tutte le misure

²⁰ L'Assemblea ha approvato la modifica all'art. 3 dello Statuto con 1.219 voti a favore, 93 contrari e 230 astenuti. In particolare vanno segnalati due elementi: l'opposizione degli israeliani all'ingresso dei parlamentari palestinesi e il comportamento della delegazione italiana. Infatti, in sede di votazione i parlamentari membri delle 131 delegazioni presenti hanno espresso un voto concorde (positivo o negativo) oppure si sono astenuti, la delegazione italiana invece ha espresso un voto discorde: 10 delegati hanno espresso un voto contrario, gli altri 7 favorevole. Per maggiori dettagli si rinvia alla documentazione della 119^a Assemblea consultabile su www.uip.org.

necessarie sotto l'aspetto organico, amministrativo e finanziario al fine di assicurare la partecipazione della propria delegazione ai lavori dell'Unione interparlamentare e, elemento ancora più importante, il recepimento delle decisioni prese in seno all'organizzazione.

I Parlamenti membri, infatti, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto hanno il dovere di sottoporre alle Assemblee nazionali le risoluzioni adottate durante le due sessioni annuali, di comunicarle alle autorità di Governo e di stimolarne il recepimento, informando il Segretario generale dell'Unione interparlamentare dell'azione intrapresa e dei risultati ottenuti (art. 39, c. 2, Reg. Ass.²¹). Durante la 117^a sessione dell'Assemblea, svoltasi a Ginevra dall'8 al 10 ottobre 2007, è stato approvato un emendamento proprio all'art. 7 dello Statuto che introduce un margine temporale più ristretto tra la fine della sessione e la presentazione in Parlamento degli atti di recepimento delle risoluzioni adottate in seno all'Unione interparlamentare: «I capi delle delegazioni dell'Unione interparlamentare sottomettono ai Parlamenti nazionali, conformemente alle loro legislazioni, un rapporto, inviandone copia al Segretario generale dell'Unione interparlamentare, nel più breve lasso di tempo dalla chiusura dell'Assemblea».

Un ultimo obbligo gravante in capo ai Parlamenti divenuti membri dell'Unione interparlamentare è di contribuire al finanziamento delle attività attraverso il versamento annuale di una somma approvata dal Consiglio direttivo ai sensi dell'art. 5 del Reg. finanziario²².

4. Le attività

L'Unione interparlamentare è l'organizzazione internazionale dei Parlamenti degli Stati sovrani (art. 1, c. 1, dello Statuto dell'Unione interparlamentare) e opera a favore

²¹ Il testo completo del Regolamento dell'Assemblea è consultabile sul sito www.ipu.org.

²² In caso di ritardo nel pagamento del contributo da parte dello Stato, l'art. 5, c. 2, dello Statuto prevede la sospensione del diritto di voto del Parlamento in seno agli organi dell'Unione interparlamentare se gli arretrati sono uguali o superiori a due anni di contributi. Il Consiglio direttivo può, comunque, autorizzare la partecipazione della delegazione alle votazioni se il ritardo è dovuto a circostanze indipendenti dalla sua volontà ma, contrariamente a quanto previsto dall'art. 10, c. 2, dello Statuto, tale delegazione non potrà essere superiore a due componenti. Nel caso in cui lo Stato non abbia versato per tre anni consecutivi i contributi, l'art. 4, c. 2 dello Statuto prevede la sospensione della delegazione dai lavori dell'Unione interparlamentare. Il Comitato esecutivo esamina quindi la situazione ed emette un avviso al Consiglio direttivo, il quale decide in merito alla sospensione del Parlamento. Durante la sessione dell'ottobre 2007, il Consiglio ha deciso la sospensione del Parlamento della Guinea proprio perchè aveva accumulato più di tre anni di arretrati nel pagamento dei contributi.

della pace, della cooperazione tra i popoli e del consolidamento degli istituti della democrazia rappresentativa (art. 1, c.2). Gli obiettivi di questa organizzazione, con un portato politico così rilevante, sono sanciti dall'art. 1, c. 2, dello Statuto e riguardano: favorire i contatti, il coordinamento e lo scambio di esperienze tra i Parlamenti e i parlamentari di tutti i Paesi; esaminare le questioni di interesse internazionale sollecitando un'azione dei Parlamenti e dei loro membri; contribuire alla difesa e alla promozione dei diritti della persona, i quali hanno una rilevanza universale e il cui rispetto è un fattore essenziale della democrazia parlamentare e dello sviluppo; contribuire a una migliore conoscenza del funzionamento delle istituzioni rappresentative, al rafforzamento e allo sviluppo dei loro strumenti.

«Per questi fini favorisce i contatti e la collaborazione fra i Parlamenti e i parlamentari, sostiene l'azione delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate e mantiene i rapporti con tutte le organizzazioni parlamentari internazionali»²³. In particolare, le modifiche allo Statuto, approvate all'unanimità durante la seduta della Conferenza interparlamentare dell'11 aprile 2003 (previo parere favorevole del Consiglio dell'Unione interparlamentare ai sensi dell'art. 27, c. 3, dello Statuto), prevedono oltre al miglioramento delle relazioni con le strutture interparlamentari regionali, un obiettivo riguardante la dimensione parlamentare della cooperazione internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite. L'Unione interparlamentare, infatti, opera in stretta collaborazione con l'ONU, con cui condivide gli sforzi per porre in atto programmi e strumenti finalizzati alla realizzazione degli obiettivi sanciti dallo Statuto.

L'Unione interparlamentare quindi, è stata creata per favorire la pace e la sicurezza internazionale e, in seguito, per promuovere la diffusione della democrazia parlamentare. Ma questi obiettivi, seppur di straordinaria rilevanza politica, non possono essere realizzati senza un'opera concreta che vada nella direzione di uno sviluppo economico, sociale e culturale a livello mondiale. In relazione a questo, l'Unione interparlamentare agisce in diversi settori attraverso attività e progetti specifici che riguardano: la promozione della democrazia; la pace e la sicurezza internazionale; lo sviluppo sostenibile; la tutela dei diritti dell'uomo e il rispetto del diritto umanitario;

²³ Così G. De Cesare, *L'Unione interparlamentare...*, op. cit., pag. 214.

la parità tra uomo e donna; la diffusione dell'educazione, della cultura e del sapere scientifico.

Un settore nel quale l'Unione interparlamentare agisce con particolare efficacia concerne il rafforzamento delle istituzioni parlamentari, soprattutto delle giovani Assemblee nate in situazioni di conflitto e di tensione internazionale. In particolare, essa fornisce consulenza sul ruolo, le strutture e i metodi di lavoro del Parlamento e si occupa della formazione dei funzionari parlamentari e della fornitura del materiale e degli strumenti tecnologici indispensabili per garantire il pieno funzionamento dell'Assemblea. Alcuni esempi riguardano: l'Albania (dal 2004 al 2007), il Kosovo (dal 2003 al 2004), la Tanzania (1993-95), l'Afghanistan (2004) e il Vietnam (tre progetti dal 1991 al 1999)²⁴.

Il Parlamento italiano ha preso parte, tra gli altri, al progetto relativo al Parlamento afgano. Infatti, dal 2005 al 2007 la Camera dei deputati ha partecipato al programma "Support to establishment of Afghan legislature" (SEAL)²⁵, promosso dal Governo di Kabul, dall'Unione interparlamentare, dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) e dal Fondo delle Nazioni Unite per le donne (UNIFEM), con il supporto di alcuni Paesi donatori (l'Italia ha contribuito con un milione di euro).

In questo quadro, il ruolo dell'Amministrazione della Camera è stato di fornire i mezzi per l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi; effettuare il *training* dei funzionari e predisporre un nuovo regolamento parlamentare. Infine, la Camera ha organizzato un seminario di formazione²⁶ per 12 funzionari parlamentari afgani, relativo all'organizzazione e al funzionamento del Parlamento italiano.

Tra gli altri obiettivi del Programma SEAL, vi era l'assistenza alle donne elette nella nuova Assemblea afgana. Questa collaborazione si è delineata a seguito della missione

²⁴ Oltre ai progetti citati, la cui documentazione è consultabile sul sito dell'Unione interparlamentare (www.ipu.org), vi sono quelli in Guinea (1988-1990), Kirghizistan (1998-2001), Repubblica democratica popolare del Laos (1997-2000), Nigeria (2004-2005), Ruanda (2000-2002), Timor Est (2003-2004), Uruguay (2002-2003), Pakistan (2003).

²⁵ Per tutte le informazioni sul progetto SEAL si rinvia al sito: www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/dcse/prj_seal.htm.

²⁶ Iniziative analoghe di formazione per i funzionari dell'Assemblea afgana, sono state programmate dal Parlamento olandese, dal Bundestag tedesco e dalla Camera dei comuni britannica. Maggiori informazioni sul sito www.camera.it.

di un gruppo di deputate italiane²⁷ (maggio, 2005) e ha già portato ad un finanziamento per l'approvvigionamento idrico di due scuole femminili in un distretto della capitale afghana.

In merito allo sviluppo della democrazia, l'Unione interparlamentare agisce attraverso una serie di attività che riguardano: il rafforzamento delle istituzioni rappresentative; la protezione dei parlamentari; la parità tra le donne e gli uomini in politica; una maggiore informazione sulle attività e le strutture dei Parlamenti; le pratiche elettorali e il ruolo dell'Opposizione parlamentare. A proposito di quest'ultimo punto, nel 1999 è stato elaborato uno Statuto incentrato sul ruolo dell'Opposizione parlamentare e sul suo contributo allo sviluppo delle istituzioni democratiche, in considerazione del fatto che l'opposizione parlamentare è una componente necessaria in un sistema democratico, in quanto garantisce un controllo diretto sulle attività del governo e della maggioranza parlamentare. Lo Statuto²⁸ fornisce una definizione di *Opposizione* e del suo ruolo all'interno del sistema parlamentare e di governo, ma anche i diritti, i privilegi e le immunità che devono essere riconosciuti ai parlamentari.

4.1 La collaborazione con le Nazioni Unite

Tra i capitoli particolarmente rilevanti vi è quello inerente la collaborazione con le Nazioni Unite, iniziata negli anni '90 con l'obiettivo di creare un canale di comunicazione diretto tra la più prestigiosa Organizzazione intergovernativa e i Parlamenti nazionali.

Nel luglio 1996, le due organizzazioni hanno siglato un accordo iniziale in base al quale uno dei punti all'ordine del giorno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sarebbe stato riservato alla discussione delle attività inerenti la cooperazione con l'Unione interparlamentare.

Le condizioni e gli obiettivi della collaborazione sono successivamente stati definiti dalle due Conferenze Mondiali dei Presidenti dei Parlamenti tenutesi a New York nel

²⁷ La delegazione era guidata da Paola Manzini e composta dalle deputate Monica Baldi, Giovanna Bianchi Clerici, Dorina Bianchi, Carla Castellani, Elettra Deiana, Anna Maria Leone, Elena Montecchi e Luana Zanella.

²⁸ Lo statuto è stato approvato il 19 maggio 1999 dai rappresentanti dei Parlamenti africani riuniti a Libreville nell'ambito del Seminario parlamentare sulle relazioni tra partiti di maggioranza e di opposizione nei parlamenti africani organizzato dall'Unione interparlamentare in cooperazione con le Nazioni Unite.

2000 e nel 2005. Nel 2002²⁹, inoltre, l'Assemblea generale dell'Onu ha votato due Risoluzioni: la prima (n. 57/32) concede all'Unione interparlamentare lo Status di osservatore, la seconda (la n. 57/47) consente la circolazione delle risoluzioni e delle decisioni approvate permettendo all'Organizzazione mondiale dei Parlamenti di contribuire direttamente ai lavori dell'Assemblea.

La prima Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti si è conclusa con l'approvazione della Dichiarazione sulla dimensione parlamentare della cooperazione internazionale all'alba del terzo millennio: "Impegniamo i Parlamenti e la loro Organizzazione mondiale di dare una dimensione parlamentare alla cooperazione internazionale. I Parlamenti sono formati di uomini e donne elette dal popolo per rappresentarli e esprimere le loro aspirazioni; il Parlamento è l'istituzione statale che permette alla società, in tutta la sua diversità, di partecipare al processo politico. Incarnando la sovranità del popolo, il Parlamento gode della legittimità per rappresentare la volontà dello Stato sul piano internazionale"³⁰.

Questa dimensione non può realizzarsi se non attraverso un'azione più incisiva dei parlamentari sul piano delle relazioni internazionali "per dare vita alla dimensione parlamentare, i Parlamenti e i loro membri devono assumere decisioni più onerose sul piano internazionale, essere più attivi sul piano nazionale, regionale e mondiale e, più generalmente, rinforzare la diplomazia parlamentare"³¹.

La Seconda Conferenza Mondiale dei Presidenti dei Parlamenti³², svoltasi dal 7 al 9 settembre 2005, era incentrata sulla valutazione delle azioni dei Parlamenti nazionali per la realizzazione degli "Obiettivi del millennio" sanciti dalle Nazioni Unite e inerenti lo sviluppo, la povertà, la pace, la sanità e la mortalità infantile. La Dichiarazione finale

²⁹ In realtà, nel 2001 dopo la Dichiarazione del Millennio, il Consiglio interparlamentare ha rilanciato l'offerta di Partenariato prospettando la condivisione di alcuni obiettivi. Il Segretario generale dell'ONU ha recepito l'offerta nel suo rapporto annuale all'Assemblea generale proponendo che le venisse conferito lo status di "invitato permanente" presso l'Assemblea generale. Ma la 56^a sessione dell'Assemblea (2001) non ha adottato la proposta del Segretario generale perché considerata insoddisfacente. L'Unione, come ribadito nella Conferenza di Marrakech (2002), ambisce ad uno status superiore e cioè quello di osservatore, considerato indispensabile al fine di portare il punto di vista parlamentare a conoscenza delle Nazioni Unite.

³⁰ Estratto dalla Dichiarazione conclusiva della Conferenza, in *Conférence mondiale des Présidents des Parlements nationaux. Siège de l'ONU, New York, 30 août-1 septembre 2000*, Ginevra, 2001.

³¹ *Ibidem*.

³² Si leggano gli atti nel volume *Deuxième Conférence mondiale des Présidents des Parlements nationaux. Siège de l'ONU, New York, 7-9 septembre 2005*, Ginevra, 2001.

della Conferenza ribadiva l'impegno dei parlamentari a sostenere una riforma delle Nazioni Unite che ne garantisse la centralità nella cooperazione internazionale.

La cooperazione tra le due organizzazioni prevede anche l'audizione annuale di una delegazione dell'Unione interparlamentare e la collaborazione con due degli istituti specializzati: FAO e UNESCO³³.

Nei rapporti tra le due organizzazioni, rimanevano da definire le modalità di partecipazione dell'Unione interparlamentare ai dibattiti dell'ONU. Il Consiglio interparlamentare, in occasione della 107^a Conferenza (Marrakech, 2002) ha stabilito come principio base che solo un membro del Parlamento può esprimere le posizioni dell'Unione interparlamentare, una volta ricevuto mandato dall'Organizzazione a tale proposito. Inoltre, il Consiglio ha suggerito che il rappresentante dell'Unione interparlamentare in seno all'ONU sia il Presidente del Consiglio direttivo, un suo Vice, un membro del Comitato esecutivo o il Presidente dell'Assemblea del Paese ospitante la Conferenza.

Nonostante ciò, le Nazioni Unite hanno avuto nei confronti dell'Unione interparlamentare e dei Parlamenti un atteggiamento ambiguo, dettato da un'indecisione di fondo: se l'Unione interparlamentare sia soltanto un'organizzazione con cui le Nazioni Unite portano avanti iniziative di comune interesse; oppure se sia indicata come possibile organo parlamentare dell'ONU, nell'ambito del più generale processo di democratizzazione della stessa organizzazione.

La sempre più stretta collaborazione tra le due organizzazioni potrebbe consentire all'Unione interparlamentare di accreditarsi di fatto come braccio parlamentare dell'ONU, in un contesto nel quale la stessa ONU appare più orientata a sviluppare il dialogo con un'altra organizzazione internazionale, invece che risolvere direttamente e radicalmente il problema del *deficit* democratico ipotizzando, ad esempio, la presenza di una "seconda" Camera, di stampo parlamentare, accanto all'Assemblea Generale, di stampo governativo. Una "seconda" Camera "articolata al suo interno in sezioni specializzate, che potrebbero collegarsi alle delegazioni parlamentari presenti nelle varie

³³ Con la FAO, anche grazie alla collaborazione del Parlamento italiano, si è organizzata la terza giornata interparlamentare a sostegno del vertice mondiale sull'alimentazione. Gli atti sono stati pubblicati nel volume *Conference Union interparlementaire-FAO à Rome*, Ginevra, 1999. Con l'UNESCO la collaborazione prevede consultazioni regolari, cooperazione tecnica, rappresentanza alle reciproche assisi. una prassi è la riunione dei parlamentari interessati che si svolge a Parigi, in occasione delle periodiche conferenze dall'UNESCO.

organizzazioni interparlamentari (..) in modo da costruire delle politiche organiche caratterizzate da maggiore concretezza”³⁴.

Una soluzione che riprenderebbe quella adottata in ambito europeo, nei confronti della questione del *gap* di rappresentanza delle istituzioni comunitarie.

5. Conclusioni

L’Unione interparlamentare è la più antica organizzazione interparlamentare esistente ed è stata la prima organizzazione politica mondiale ad occuparsi attivamente del tema dell’arbitrato internazionale³⁵. Inoltre, ha perseguito la sua opera in favore della pace e del rafforzamento delle istituzioni democratiche parlamentari nonostante le Guerre Mondiali, la crisi del parlamentarismo, il prevalere dei totalitarismi e le altre innumerevoli tensioni che hanno animato la storia del ‘900. Con le sue iniziative ha gettato le basi di quella che oggi è la cooperazione multilaterale e ha anche operato per la creazione di istituzioni intergovernative, come le Nazioni Unite.

In una valutazione conclusiva non possiamo sicuramente sottovalutare i risultati raggiunti, ad esempio, durante gli anni della Guerra Fredda. In questo periodo ha resistito alle pressioni del blocco occidentale e orientale, che volevano metterla al proprio servizio, mantenendo intatta quell’imparzialità che, in numerose occasioni, è stata il punto di partenza dei negoziati diplomatici (è il caso delle consultazioni parlamentari prima e dopo la Guerra delle Isole *Falklands-Malvinas*; oppure dei contatti informali tra parlamentari israeliani e palestinesi, durante le fasi di stallo dei negoziati ufficiali) e che ha reso possibile, ad esempio, riunire in uno stesso consesso legislatori dei Paesi dell’Est e dell’Ovest (l’URSS è diventata membro nel 1955)³⁶.

In questo quadro, possiamo dire infatti che il merito dell’Unione interparlamentare è di avere introdotto un nuovo tipo di negoziato multilaterale, basato sul coinvolgimento

³⁴ Cfr. L. Violante, *Il ruolo della “diplomazia” parlamentare*, in *Politica internazionale*, n. 5, 1998.

³⁵ Cfr. R. Sorbello, *Le funzioni dell’Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1996, pag. 389.

³⁶ Cfr. V. Y. Ghebali, *The conferences of the Inter-parliamentary Union on European co-operation and security, 1973-1991: the contribution of parliamentary diplomacy to East-West détente*, Aldershot, Dartmouth, 1993, pag. 64.

dei parlamentari di Paesi diversi³⁷; anzi potremmo dire che “ha fatto scuola”³⁸: nel senso che ha istituzionalizzato una modalità di negoziato non governativo ma politico, basato sui rapporti tra gli eletti di Paesi distanti tra loro, anche ideologicamente, ma comunque membri della stessa organizzazione. È questo il fatto realmente importante e innovativo: la creazione di uno spazio fisico di cooperazione politica che supera la dinamica, fino ad allora vigente, della diplomazia governativa tradizionale.

³⁷ Cfr. M.A. Martinez, *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in *Storia d'Italia, Annali*, n.17, Torino, Einaudi, 2001, pag. 1379.

³⁸ *Ibidem*.