

Istituzioni parlamentari internazionali. Tipologie, funzioni e poteri

Andrea Cofelice*

L'articolo intende proporre un'esplorazione empirica delle istituzioni parlamentari internazionali. In particolare, dopo averne brevemente ricostruito l'evoluzione storica, si cercherà di identificare le principali caratteristiche giuridiche e istituzionali che contribuiscono a determinare le diverse forme di parlamentarismo internazionale. Successivamente, adottando come punto di riferimento le funzioni tradizionalmente esercitate dai Parlamenti nazionali (consultiva, legislativa, di controllo, di budget), si cercherà di capire quali sono state acquisite dalle istituzioni parlamentari internazionali e come sono state «adattate» alla dimensione internazionale. Infine, per meglio comprendere (e misurare) le differenze esistenti tra i Parlamenti in relazione all'ampiezza dei loro poteri, questi ultimi saranno operazionalizzati attraverso scale ordinali, che saranno utilizzate per analizzare un campione iniziale di Parlamenti. In questo modo, l'articolo intende fornire un contributo empirico al dibattito in corso circa lo stato della democrazia rappresentativa sul piano internazionale.

1. Breve introduzione storica

Lo sviluppo istituzionale e la diffusione geografica delle istituzioni parlamentari internazionali (IPI) sono avvenuti prevalentemente nella seconda metà del Novecento. Tuttavia, la storia delle IPI è ben più longeva: la loro origine, infatti, risale al 1889, con l'istituzione dell'Unione Inter-Parlamentare (*Inter-Parliamentary Union*, da cui l'acronimo IPU). Fondata per iniziativa di Sir William R. Cremer e del parlamentare francese Frederic Passy, inizialmente l'IPU consisteva in una libera associazione internazionale di parlamentari, il cui obiettivo era quello di promuovere la creazione di un meccanismo istituzionale permanente per la risoluzione pacifica delle controversie¹.

* Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace presso l'Università di Padova. PhD Candidate in Political Science: Comparative and European Politics, Università di Siena.

¹ Secondo le intenzioni di Cremer e Passy, infatti, l'IPU avrebbe dovuto svolgere funzioni di arbitro nelle dispute tra Stati. Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'IPU, cfr. Zarjevski 1989.

Con due sole eccezioni, l'IPU è rimasta l'unica istituzione parlamentare esistente a livello internazionale fino al 1948. Una di queste eccezioni è rappresentata dall'Unione Inter-Parlamentare Nordica, istituita nel 1907 come forum per la cooperazione dei parlamentari scandinavi, che oggi avviene nell'ambito del Consiglio Nordico creato nel 1952. L'altra eccezione è l'Associazione Parlamentare Imperiale, istituita nel 1911 per mettere in comunicazione i Parlamenti delle colonie e dei domini britannici, e rinominata nel 1948 Associazione Parlamentare del Commonwealth.

Il vero e proprio sviluppo delle IPI ha preso avvio dopo la seconda guerra mondiale, quando la domanda pubblica di maggiore trasparenza nella politica internazionale ha iniziato a imporsi nel dibattito politico, soprattutto in Europa (Sabie 2008, p. 260). In particolare, tale richiesta emerse in maniera esplicita al Congresso dell'Aja del Movimento Europeo, svoltosi nel maggio 1948, in occasione del quale fu lanciata una campagna per l'unificazione dell'Europa. Al termine del congresso furono adottate numerose raccomandazioni finalizzate a promuovere l'integrazione europea: tra esse, la creazione di una Assemblea Parlamentare Europea. Alcuni Governi dell'Europa occidentale, guidati dalla Francia, risposero positivamente a questa iniziativa, e nel 1949 si giunse alla creazione del Consiglio d'Europa che prevedeva, tra i suoi organi, anche una Assemblea Parlamentare con funzioni (meramente) consultive². L'Assemblea Consultiva, che nel 1974 fu rinominata Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, rappresenta comunque una pietra miliare nello sviluppo delle IPI, poiché per la prima volta la dimensione parlamentare è introdotta in una organizzazione internazionale intergovernativa. La struttura istituzionale del Consiglio d'Europa, con la sua componente parlamentare, è servita come modello per le principali organizzazioni intergovernative istituite in Europa occidentale durante il periodo della guerra fredda: nel 1951, nell'ambito della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, fu istituita un'Assemblea Consultiva (rinominata, nel 1958, Parlamento Europeo); l'Unione Europea Occidentale introdusse tra i propri organi un'Assemblea Parlamentare nel 1954; nel 1956, i parlamentari degli Stati membri della NATO decisero di formare l'Assemblea Nord-Atlantica, rinominata nel 1999 Assemblea Parlamentare della NATO.

A partire dalla metà degli anni Sessanta, la nozione di IPI quale

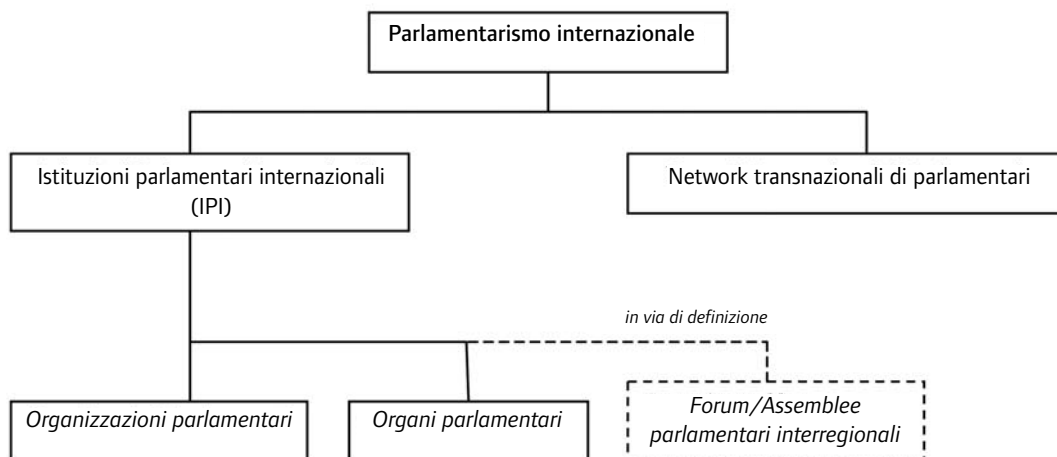
² L'esito dei negoziati non incontrava le aspettative dei sostenitori dell'unificazione europea, i quali auspicavano la creazione di un'istituzione parlamentare con pieni poteri legislativi.

forum per facilitare il dialogo e i contatti tra parlamentari ha iniziato a diffondersi in maniera sempre più consistente anche in altri continenti: nel 1964 fu istituito il Parlamento Latinoamericano; nel 1967 l'Assemblea Legislativa dell'Africa Orientale; nel 1974 l'Unione Inter-Parlamentare Araba; nel 1975 il Parlamento Centroamericano; nel 1977 l'Organizzazione Inter-Parlamentare dell'ASEAN; nel 1979 il Parlamento Andino. Infine, il numero di IPI è aumentato notevolmente a partire dall'inizio degli anni Novanta, a seguito della caduta delle barriere ideologiche che in precedenza avevano ostacolato la cooperazione inter-parlamentare (Sabic 2008). La letteratura riporta dati divergenti sul numero attuale di IPI (a seconda dell'anno di riferimento adottato, nonché delle definizioni e categorizzazioni utilizzate); in genere, tuttavia, i numeri variano da un minimo di 40 (De Puig 2008) a circa 100 (Kissling 2011). Queste IPI mostrano caratteristiche notevolmente differenti: ad esempio, possono essere strutturalmente istituite all'interno di organizzazioni regionali intergovernative oppure costituire delle organizzazioni parlamentari internazionali autonome, senza una controparte intergovernativa; i suoi membri possono essere eletti o nominati dalle assemblee nazionali oppure eletti direttamente dai cittadini degli Stati membri. Per questo motivo, attraverso un'analisi comparata delle istituzioni parlamentari internazionali attualmente esistenti, l'articolo intende proporre una possibile categorizzazione delle IPI, nonché un'analisi esplorativa delle loro funzioni e dei loro poteri.

2. Definizione e categorizzazione delle diverse forme di parlamentarismo internazionale

In letteratura esistono diverse definizioni di IPI (tra le altre Klebes 1989, Sabic 2008, Kissling 2011). Secondo Robert Cutler (2006, p. 83), una Istituzione parlamentare internazionale può essere definita come una istituzione internazionale che: (1) rappresenta un forum regolare per deliberazioni multilaterali, di natura legislativa o consultiva; (2) è inserita in un'organizzazione internazionale oppure essa stessa ne costituisce una; (3) in cui almeno tre Stati sono rappresentati da parlamentari; (4) i quali sono selezionati dalle assemblee nazionali oppure eletti dai cittadini degli Stati membri.

Figura 1. Categorizzazione del parlamentarismo internazionale



Sulla base di questa definizione, e facendo uso di fonti primarie e dei riferimenti presenti in letteratura, una prima ricognizione empirica è stata condotta sui documenti fondativi (trattati, statuti e regole di procedura) di 74 organismi parlamentari internazionali. Tale ricognizione non ha pretese di esaustività, ma si pone l'obiettivo di fornire la necessaria «massa critica» di evidenza empirica al fine di: a) proporre una possibile categorizzazione delle IPI; b) sulla base di tale categorizzazione, identificare le loro funzioni; c) procedere all'operazionalizzazione dei loro poteri.

Per quel che riguarda il primo aspetto, l'analisi empirica ha consentito di stabilire una prima distinzione tra associazioni private, denominate «network transnazionali di parlamentari», e istituzioni pubbliche, le istituzioni parlamentari internazionali *strictu sensu* (cfr. fig. 1).

I network transnazionali di parlamentari possono essere definiti, seguendo Cutler (2006, p. 80), come associazioni volontarie di parlamentari nazionali, i quali agiscono non in veste ufficiale ma piuttosto come individui che assumono iniziative private e che poi traducono tali iniziative (svolte sul piano internazionale) in funzioni parlamentari all'interno delle legislazioni nazionali. Questi network sono generalmente istituiti secondo norme di diritto interno e possono essere ulteriormente classificati sulla base del loro mandato (generale o specifico) e della loro membership (universale o ristretta): la tipologia che ne deriva è illustrata in figura 2³.

³ Restrizioni nella membership possono essere dovute a caratteristiche linguistiche o geografiche. Tale tipologia è ispirata alle classificazioni di organizzazioni internazionali proposte da vari autori: tra gli altri, cfr. Amerasinghe 2005, pp. 9-12.

Figura 2. Network transnazionali di parlamentari

		Membership	
		Universale	Ristretta
Mandato	Generale	Parliamentarians for global action Forum parlamentare della Comunità delle democrazie	GLOBE International
	Specifico	Forum parlamentare sulle armi leggere e di piccolo calibro Network parlamentare della Banca Mondiale Parlamento climatico Parlamentari globali sull'habitat Organizzazione globale dei parlamentari contro la corruzione Associazione internazionale dei parlamentari per l'agricoltura e la pesca Parlamentari per la non proliferazione e il disarmo nucleare Network parlamentare per la prevenzione dei conflitti e la sicurezza umana	Forum parlamentare Asia Pacifico Coalizione dei parlamentari africani contro l'HIV e l'AIDS Forum parlamentare europeo su popolazione e sviluppo Associazione dei parlamentari europei per l'Africa Network parlamentare africano per la riduzione della povertà Forum asiatico dei parlamentari su popolazione e sviluppo Parlamento indigeno d'America Forum inter-parlamentare delle Americhe Forum dei parlamentari africani ed arabi su popolazione e sviluppo Gruppo parlamentare inter-americano su popolazione e sviluppo Conferenza interparlamentare europea sullo spazio

Per quel che riguarda le IPI, è possibile distinguere tra:

Organizzazioni parlamentari internazionali: organizzazioni parlamentari autonome, non formalmente affiliate ad alcuna organizzazione intergovernativa, istituite attraverso un atto formale generalmente sottoscritto dai Parlamenti nazionali (e, occasionalmente, dai Governi), i cui membri sono parlamentari nazionali che agiscono in veste ufficiale e sono designati come delegati dalle rispettive assemblee nazionali. Svolgono sessioni a intervalli regolari e il loro statuto può prevedere una struttura permanente (incluso un quartier generale), dando ai membri il diritto di eleggere periodicamente organismi amministrativi e un segretario, al fine di assicurare la continuità del lavoro svolto. Queste organizzazioni possono essere ulteriormente classificate in base al loro mandato e alla loro membership (cfr. fig. 3).

Organi parlamentari internazionali: rami istituzionali di organiz-

Figura 3. Organizzazioni parlamentari internazionali

		Membership	
		Universale	Ristretta
Mandato	Generale	Unione Inter-Parlamentare	Assemblea Parlamentare del Mediterraneo Assemblea Parlamentare dell'Associazione Internazionale dei Paesi Francofoni Conferenza Parlamentare del Mar Baltico Assemblea Baltica Unione Parlamentare Africana Parlamento Latinoamericano Forum dei Presidenti dei Poteri Legislativi dell'America Centrale Confederazione Parlamentare delle Americhe Associazione dei Poteri Legislativi delle Isole del Pacifico Unione Inter-Parlamentare Araba Assemblea Inter-Parlamentare dell'ASEAN Unione Parlamentare dell'Organizzazione della Conferenza Islamica Unione dei Parlamentari di Asia e Pacifico Assemblea Parlamentare Asiatica Assemblea Parlamentare della Cooperazione Economica del Mar Nero Forum Parlamentare della Comunità di Sviluppo dell'Africa del Sud
	Specifico		Assemblea Parlamentare della NATO Conferenza dei Parlamentari della Regione Artica Parlamento Amazzonico Forum dei Parlamentari di Asia e Pacifico per l'Educazione

zazioni regionali e sub-regionali, istituiti attraverso un accordo intergovernativo (lo stesso trattato che istituisce l'organizzazione intergovernativa o un trattato *ad hoc*), i cui membri possono essere eletti o nominati dalle rispettive assemblee nazionali, oppure direttamente eletti dai cittadini degli Stati membri (cfr. tab. 1).

Infine, nell'ambito delle IPI, sta emergendo un'ulteriore categoria a seguito del fenomeno dell'interregionalismo (Hettne, Inotai e Sunkel 1999; Hettne 2003; Van Langenhove e Costea 2005). Secondo Cutler (2001), infatti, le IPI hanno già iniziato a coordinare le consultazioni interregionali e a consolidare la cooperazione interregionale. In tale ambito, è possibile identificare una possibile suddivisione in due forme di cooperazione

Tabella 1. *Organi parlamentari internazionali*⁴

Organo parlamentare	Organizzazione intergovernativa d'appartenenza	1a sessione
Europa		
Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa	Consiglio d'Europa	1949
Parlamento Europeo	Unione Europea	1952
Consiglio Nordico	Cooperazione Nordica	1952
Consiglio Consultivo Inter-Parlamentare del Benelux	Unione Economica del Benelux	1955
Comitato Parlamentare dell'Associazione Europea di Libero Scambio	Associazione Europea di Libero Scambio	1977
Assemblea Parlamentare dell'Iniziativa Centro Europea	Iniziativa Centro Europea	1999
Africa		
Consiglio Consultivo dell'Unione del Maghreb Arabo	Unione del Maghreb Arabo	1993
Comitato Inter-Parlamentare dell'Unione Economica e Monetaria dell'Africa Occidentale	Unione Economica e Monetaria dell'Africa Occidentale	1994
Parlamento della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale	Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale	2000
Assemblea Legislativa dell'Africa Orientale	Comunità dell'Africa Orientale	2001
Parlamento Pan-Africano	Unione Africana	2004
Parlamento della Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale	Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale	2010
America Latina e Caraibi		
Parlamento Andino	Comunità Andina	1984
Parlamento Centroamericano	Sistema di Integrazione Centroamericano	1991
Parlamento del Mercosur	Mercosur	1994
Assemblea dei Parlamentari della Comunità dei Caraibi	Comunità e Mercato Comune dei Caraibi	1996
Asia Centro-Occidentale		
Assemblea Inter-Parlamentare della Comunità degli Stati Indipendenti	Comunità degli Stati Indipendenti	1992
Assemblea Inter-Parlamentare della Comunità Economica Eurasiatica	Comunità Economica Eurasiatica	2000
Assemblea Parlamentare dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettivo	Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettivo	2006
Organi parlamentari trans-regionali		
Assemblea Parlamentare dell'OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa	1992
Assemblea Parlamentare della Comunità degli Stati di Lingua Portoghese	Comunità degli Stati di Lingua Portoghese	2009
Parlamento Arabo	Lega degli Stati Arabi	2010

⁴ In tabella, gli organi parlamentari sono associati alle organizzazioni intergovernative cui appartengono. Tali organizzazioni sono raggruppate in base alla

parlamentare interregionale, sulla base del criterio del «livello di istituzionalizzazione»⁵:

Forum parlamentari interregionali (basso livello di istituzionalizzazione): Dialogo Parlamentare Afro-Arabo; Accordo di cooperazione tra l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e il Parlamento Latinoamericano; Dialogo Parlamentare Euro-Arabo; Partnership Parlamentare Asia-Europa; Dialogo Parlamentare Unione Europea-Africa ai sensi della Strategia Congiunta Unione Europea-Africa.

Assemblee parlamentari interregionali (alto livello di istituzionalizzazione): Assemblea Parlamentare Congiunta Africa Caraibi Pacifico-Unione Europea; Assemblea Parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo; Assemblea Parlamentare Euro-Latinoamericana; Assemblea Parlamentare dell'EURONEST.

Tuttavia, tali forme di cooperazione parlamentare interregionale non sono state incluse nella successiva analisi relativa alle funzioni e ai poteri delle IPI: i forum parlamentari interregionali, infatti, non essendo istituzionalizzati, non hanno carattere permanente; le assemblee parlamentari interregionali, d'altro canto, possono essere considerate, almeno per il momento, come il risultato di specifici sforzi di «diplomazia parlamentare» da parte del Parlamento Europeo. Ad ogni modo, uno studio della cooperazione parlamentare interregionale richiederebbe un'analisi *ad hoc* che esula dagli obiettivi di questo articolo (a tale proposito, cfr. Stavridis 2005; Cofelice 2012).

composizione delle macro-regioni geografiche (continentali) e delle sub-regioni geografiche adottata dalle Nazioni Unite (unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm, ultimo accesso: luglio 2012). Il criterio utilizzato per collocare un'organizzazione intergovernativa in una determinata regione o sub-regione (ovvero Europa, Africa, America Latina e Caraibi, Asia Centro-Occidentale) è che almeno il 90% degli Stati membri dell'organizzazione appartenga a una specifica regione/sub-regione. È stata infine creata una categoria residuale, definita come «trans-regionale», dove sono collocate quelle organizzazioni che non soddisfano il suddetto criterio.

⁵ Tale criterio è stato in precedenza utilizzato da Hettne (2003) per distinguere tra le varie forme di interregionalismo.

⁶ Cfr., nello stesso senso, Rittberger 2005 e Kissling 2011.

3. Funzioni e poteri dei network di parlamentari e delle istituzioni parlamentari internazionali

Secondo Malamud e Stavridis «a parliament is a multi-member institution that performs four main functions within a political system: representation, legislation, control of the executive, and leadership recruitment [...]» (Malamud e Stavridis 2011, p. 106). Di conseguenza, partendo da tale assunto generalmente condiviso in letteratura⁶, un'analisi che intenda esplorare le funzioni e i poteri dei Parlamenti internazionali dovrebbe essere in grado di distinguere tra le funzioni costitutive, esclusive e carat-

teristiche dei Parlamenti in quanto tali, da quelle complementari e aggiuntive. A tal fine, la precedente categorizzazione delle varie forme di parlamentarismo internazionale acquisisce rilievo ulteriore, poiché, come verrà qui di seguito esposto, consente di compiere tale distinzione.

L'analisi empirica ha permesso di rilevare, infatti, che le funzioni dei network transnazionali di parlamentari consistono essenzialmente nel rafforzare l'abilità dei parlamentari di esercitare la propria attività di controllo sui governi nazionali per quel che riguarda le materie di carattere internazionale; nell'esercitare un'attività di *lobbying* sui governi e le assemblee nazionali affinché questi sottoscrivano impegni giuridici internazionali; nel promuovere socializzazione e *confidence building* a livello parlamentare. Al fine di aumentare l'efficacia della loro azione (e la loro visibilità), alcuni network hanno cercato di istituire partenariati strategici con organizzazioni intergovernative (ottenendo, in alcuni casi, un formale status consultivo⁷), organismi non governativi e imprese private.

Le organizzazioni parlamentari internazionali aggiungono a tali attività una generale funzione deliberativa, consistente nella formulazione di risoluzioni non vincolanti che al massimo possono tradursi in *soft laws*. Altre funzioni includono l'invio di missioni di osservazione elettorale (IPU, Unione Parlamentare Africana, Confederazione Parlamentare delle Americhe, Assemblea Parlamentare della NATO) e di *fact-finding* (Assemblea Parlamentare della NATO), nonché la possibilità di ricevere petizioni da parte dei cittadini (Parlatino). Alcune di esse dispongono anche di una serie di poteri nei confronti dei Parlamenti nazionali, finalizzati all'armonizzazione delle legislazioni nazionali in determinate materie, tramite l'adozione di risoluzioni non vincolanti (Unione Inter-Parlamentare Araba, Assemblea Parlamentare Asiatica) oppure di vere e proprie convenzioni-quadro (Forum dei Presidenti dei Poteri Legislativi dell'America Centrale). Inoltre, alcune organizzazioni parlamentari internazionali, pur restando formalmente indipendenti, hanno istituito delle relazioni di lavoro con organizzazioni intergovernative: è il caso, ad esempio, dell'IPU nei confronti delle Nazioni Unite, dell'Assemblea Parlamentare della NATO nei confronti della NATO, dell'Assemblea Inter-Parlamentare dell'ASEAN nei confronti dell'ASEAN, del Forum Parlamentare della Comunità di Sviluppo dell'Africa del Sud nei confronti della Comunità di Sviluppo dell'Africa del

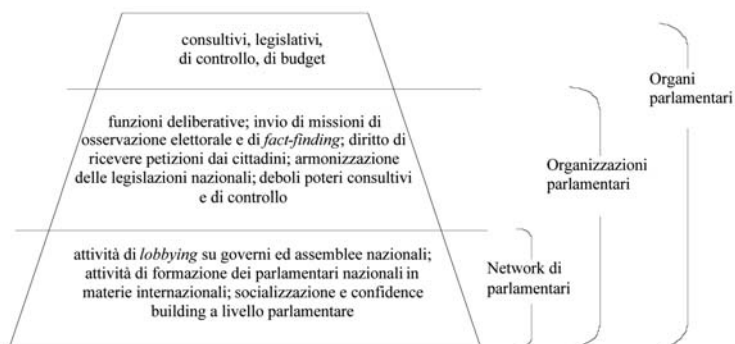
⁷ Sette network transnazionali di parlamentari hanno uno status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, dove sono registrati come «organizzazioni non governative». In particolare, *Parliamentarians for Global Action* e il Forum Asiatico dei Parlamentari su Popolazione e Sviluppo godono di status consultivo «generale»; l'Associazione dei Parlamentari Europei per l'Africa, il Gruppo Parlamentare Inter-Americano su Popolazione e Sviluppo, il Forum Parlamentare Europeo su Popolazione e Sviluppo e l'Associazione Parlamentare per la Cooperazione Euro-Araba hanno status consultivo «speciale». Fonte: *List of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council as of 1 September 2009*, Doc. E/2009/INF/4.

Sud (SADC), e dell'Assemblea Parlamentare della Cooperazione Economica del Mar Nero nei confronti dell'Organizzazione della Cooperazione Economica del Mar Nero. In tutti questi casi, grazie al link creato con le organizzazioni intergovernative, le istituzioni parlamentari hanno acquisito alcune basilari funzioni consultive e di controllo: possono adottare, infatti, risoluzioni non vincolanti, proposte od opinioni indirizzate ai governi o agli organi di natura governativa di tali organizzazioni, i quali possono essere chiamati a presentare rapporti sul proprio operato in sede parlamentare (come avviene nel caso dell'Assemblea Parlamentare della NATO). Infine, alcune organizzazioni parlamentari internazionali hanno ottenuto lo status di *osservatore* presso le Nazioni Unite⁸.

Diversamente dalle categorie precedenti, gli organi parlamentari internazionali sono gli unici che possono acquisire anche quelle funzioni che rispecchiano i tradizionali poteri esercitati dai Parlamenti a livello nazionale, vale a dire la funzione consultiva, legislativa e di controllo (sull'operato dei governi e sul budget). In conclusione, dunque, è possibile affermare che, in aggiunta alle caratteristiche di natura giuridica e istituzionale, le varie categorie di parlamentarismo internazionale differiscono anche in termini di funzioni e poteri. Tale aspetto può essere graficamente visualizzato attraverso una sorta di «piramide incrementale», dove ciascun livello (rappresentato dalle singole categorie parlamentari) aggiunge qualcosa alle funzioni e ai poteri del livello sottostante. Alla base si collocano i network transnazionali di parlamentari, le cui funzioni sono di fatto assimilabili a quelle delle organizzazioni non governative e dei gruppi di interesse; a un livello intermedio troviamo le organizzazioni parlamentari internazionali, dotate anche di funzioni deliberative e che possono aspirare a ottenere (deboli) funzioni consultive e di controllo, qualora riescano a stabilire dei legami più o meno formali con organizzazioni intergovernative; l'apice è occupato dagli organi parlamentari internazionali che, a tutte queste funzioni che possono essere definite, seguendo la letteratura citata, «complementari», aggiungono un insieme di quattro funzioni «costitutive» e «caratteristiche» dei Parlamenti in quanto tali (consultiva, legislativa, di supervisione/controllo, di budget: cfr. fig. 4).

⁸ A ulteriore conferma della diversa natura delle categorie parlamentari qui individuate, mentre i network transnazionali di parlamentari sono registrati come «organizzazioni non governative», tre organizzazioni parlamentari internazionali (Parlamento Latinoamericano, Unione Inter-Parlamentare e Assemblea Parlamentare del Mediterraneo) hanno lo status di «osservatore permanente» presso l'Assemblea Generale, dove sono registrate come «enti ed organizzazioni». Fonte: *List of Non-Member States, Entities and Organizations Having Received a Standing Invitation to Participate as Observers in the Sessions and the Work of the General Assembly as of January 2010*.

Figura 4. *Categorie e funzioni parlamentari*



4. Operazionalizzazione dei poteri degli organi parlamentari internazionali

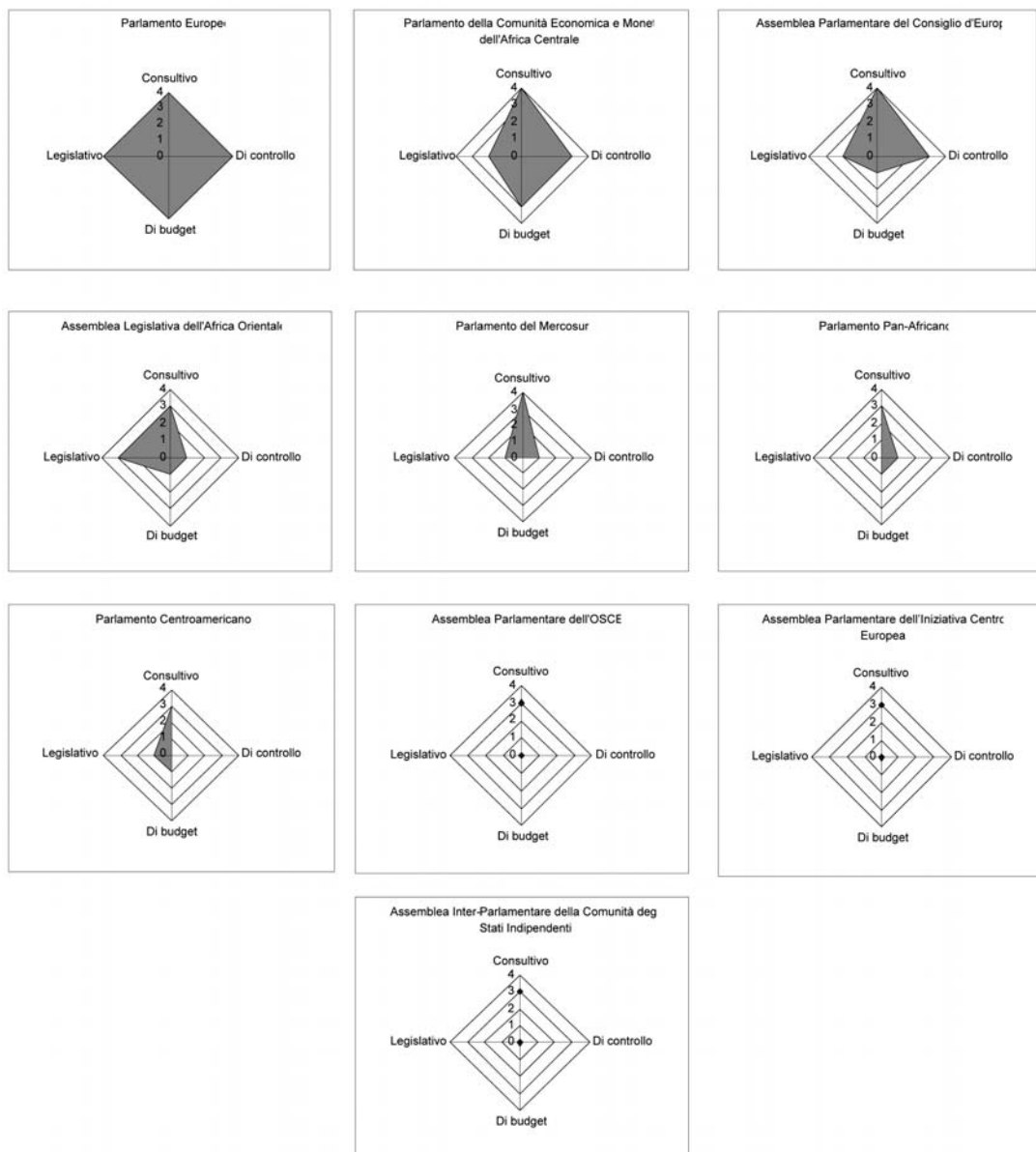
Sebbene gli organi parlamentari internazionali siano gli unici a disporre delle funzioni costitutive e caratteristiche dei Parlamenti, esistono, tuttavia, notevoli differenze in relazione al livello dei poteri che essi possono effettivamente esercitare. Alcuni Parlamenti, infatti, come l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE, sono dotati di meri poteri consultivi; altri, invece, come il Parlamento Europeo, dispongono di un'ampia gamma di poteri legislativi, di controllo e di budget. In che modo, dunque, l'esercizio delle funzioni parlamentari varia da un organo parlamentare all'altro? In che modo le funzioni costitutive dei Parlamenti nazionali sono state acquisite dagli organi parlamentari e «adattate» alla dimensione internazionale?

Per rispondere a tali domande di ricerca, è necessario procedere, in via preliminare, all'operazionalizzazione delle quattro principali funzioni parlamentari: consultiva, legislativa, di supervisione/controllo, di budget. In assenza di significativi lavori teorici al riguardo, si è scelto ancora una volta di seguire la strada dell'analisi empirica, esaminando direttamente in maniera approfondita i documenti fondativi (trattati, statuti e regole di procedura) degli organi parlamentari. In particolare, la metodologia utilizzata è la seguente: a partire da una *checklist* iniziale, è stata generata una scala Guttman da 0 a 4 per ciascuna delle quattro dimensioni considerate, in modo tale da far corrispondere al valore 0 la totale assenza di potere, e al valore 4 la forma di potere più «intensa», così come riportato nella seguente tabella.

Tabella 2. Operazionalizzazione dei poteri degli organi parlamentari internazionali

Funzioni	Poteri
Consultiva	<p>0. Nessun potere consultivo</p> <p>1. L'organo parlamentare internazionale può esprimere pareri non vincolanti solo su richiesta degli organi intergovernativi/sopranazionali</p> <p>2. L'organo parlamentare internazionale può esprimere pareri non vincolanti di propria iniziativa, ma solo in alcune determinate materie limitate</p> <p>3. L'organo parlamentare internazionale può esprimere pareri non vincolanti di propria iniziativa, in tutte le questioni di interesse per l'organizzazione intergovernativa</p> <p>4. È fatto obbligo per gli organi decisionali dell'organizzazione intergovernativa di consultare l'organo parlamentare prima di adottare una decisione; gli organi decisionali possono, tuttavia, decidere di accettare o respingere i pareri dell'organo parlamentare</p>
Legislativa	<p>0. Nessun potere legislativo</p> <p>1. L'organo parlamentare può richiedere agli organi decisionali di presentare le opportune proposte legislative in relazione a ogni questione di interesse per l'organizzazione, per essere discusse e, se del caso, approvate</p> <p>2. Il consenso dell'organo parlamentare è necessario in alcune materie specifiche</p> <p>3. L'organo parlamentare può presentare proprie proposte legislative o emendamenti a progetti legislativi in discussione; tali proposte ed emendamenti, tuttavia, possono essere respinti dagli organi decisionali dell'organizzazione</p> <p>4. L'organo parlamentare è pienamente associato alla procedura legislativa, in condizioni di parità con gli altri organi decisionali dell'organizzazione: può proporre emendamenti durante tutte le fasi del processo legislativo e inibire l'adozione dei progetti legislativi qualora i suoi emendamenti non siano accettati</p>
Di controllo	<p>0. Nessun potere di controllo</p> <p>1. L'organo parlamentare può discutere i rapporti presentati da altre istituzioni dell'organizzazione ed esprimere propri pareri e raccomandazioni</p> <p>2. L'organo parlamentare può nominare (o concorrerne alla nomina) i membri di altre istituzioni dell'organizzazione</p> <p>3. L'organo parlamentare può esprimere il proprio veto sugli accordi di associazione o di adesione</p> <p>4. L'organo parlamentare può adottare mozioni di censura sulle attività di altre istituzioni dell'organizzazione</p>
Di budget	<p>0. Nessun potere di budget</p> <p>1. L'organo parlamentare può discutere il progetto di bilancio dell'organizzazione ed esprimere raccomandazioni non vincolanti</p> <p>2. L'organo parlamentare può proporre modifiche soltanto per alcune voci di spesa</p> <p>3. L'organo parlamentare può proporre modifiche per tutte le voci di spesa</p> <p>4. L'organo parlamentare può respingere il progetto di bilancio</p>

Successivamente, queste scale ordinali sono state utilizzate per analizzare un primo campione composto da 10 organi parlamentari internazionali, appartenenti a diverse aree geografiche (europea, africana, americana, dell'Asia centro-occidentale, nonché quelli di organizzazioni «transregionali»). Il risultato dell'analisi è sintetizzato nel grafico seguente (anno di riferimento: 2011).



Anche se non è possibile trarre conclusioni decisive da un campione così ridotto, emerge in maniera piuttosto evidente una significativa varianza tra gli organi parlamentari in relazione all'ampiezza dei loro poteri. Il Parlamento Europeo, infatti, è l'unico a disporre pienamente dei poteri consultivi, legislativi, di controllo e di budget, acquisiti, nel tempo, nel corso di un graduale processo di *empowerment* (Rittberger 2005). All'estremità opposta dello spettro troviamo un gruppo di tre

⁹ Istituita nel 1991, è composta da 320 parlamentari in rappresentanza dei 56 Stati membri dell'OSCE, eletti dalle rispettive assemblee nazionali. Il numero di seggi per Stato varia da un minimo di 2 (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino) a un massimo di 15 (Stati Uniti). Svolge generalmente 3 incontri annuali: una sessione annuale in luglio (non più di 5 giorni), una sessione invernale (non più di 3 giorni) e una conferenza autunnale (non più di 3 giorni).

¹⁰ Istituita nel 1995, è composta dalle delegazioni parlamentari dei 9 Paesi della Comunità (Russia, Bielorussia, Armenia, Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Tagikistan e Uzbekistan). Svolge due sessioni annuali e opera in base alla regola del consenso. Include diversi comitati permanenti e un organo di governo (il Consiglio) che ne coordina le attività.

¹¹ Istituita nel 1999, è composta da 76 rappresentanti delle assemblee legislative nazionali dei 18 Stati membri dell'Iniziativa Centro Europea. Include 3 comitati permanenti: affari interni e politici, affari economici, affari culturali.

¹² Prevista dall'art. 49 del Trattato della Comunità dell'Africa Orientale (1999), ha svolto la sua sessione inaugurale nel 2001. I membri dell'Assemblea sono attualmente 52, di cui 9 rappresentanti da ciascuno dei 5 Stati membri della Comunità (Kenya, Uganda, Tanzania, Ruanda e Burundi) e 7 membri d'ufficio (ovvero i Ministri responsabili per la cooperazione regionale di ciascuno Stato membro, il Segretario Generale e il Consigliere della Comunità), questi ultimi senza diritto di voto. I membri sono eletti per 5 anni dalle rispettive assemblee nazionali, ma non possono essere nominate persone che ricoprono già l'incarico di parlamentare a livello nazionale. L'Assemblea è organizzata in 7 comitati permanenti e svolge un'unica sessione plenaria (non meno di 80 giorni per la plenaria e non meno di 40 per i comitati).

organi parlamentari (Assemblea Parlamentare dell'OSCE, Assemblea Parlamentare dell'Iniziativa Centro Europea, Assemblea Inter-Parlamentare della Comunità degli Stati Indipendenti) che dispongono unicamente di poteri consultivi, non avendo alcun potere legislativo, di budget o di controllo sugli organi decisionali delle rispettive organizzazioni. In particolare, l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE⁹ può adottare, a maggioranza, dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni non vincolanti. I contatti tra l'Assemblea Parlamentare e gli organi decisionali dell'OSCE non sono molto frequenti, e includono: la partecipazione (su base volontaria) del Presidente in esercizio e di alti ufficiali dell'OSCE alle sessioni annuali dell'Assemblea, al fine di rispondere alle questioni sollevate dai parlamentari; l'inclusione di rappresentanti dell'Assemblea, con funzioni consultive, alle riunioni degli organi intergovernativi dell'organizzazione; l'invio delle conclusioni delle sessioni annuali dell'Assemblea alla leadership dell'OSCE (Beqiraj 2011, p. 50). Per questo, l'Assemblea Parlamentare agisce per lo più come un forum per facilitare il dialogo tra le assemblee legislative nazionali, e ha svolto un ruolo importante nel consolidamento delle istituzioni democratiche degli Stati membri dell'OSCE, attraverso il monitoraggio dei processi elettorali e dell'implementazione degli impegni politici assunti dagli Stati membri (Nothelle 2007). Analogamente, l'Assemblea Inter-Parlamentare della Comunità degli Stati Indipendenti¹⁰ può adottare soltanto due tipi di atti non vincolanti: le raccomandazioni, indirizzate ai Parlamenti membri e alle istituzioni della Comunità, e i «modelli di atti legislativi» (*model legislative acts*), in vari ambiti (cittadinanza, informazione, ambiente, codici civili e penali ecc.), che gli Stati membri possono implementare su base volontaria. Infine, l'Assemblea Parlamentare dell'Iniziativa Centro Europea¹¹, a maggioranza di due terzi, può adottare raccomandazioni al termine della sua sessione annuale (generalmente della durata di due giorni), da presentare alle riunioni dei Ministri degli Esteri o dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Iniziativa, per le proprie considerazioni.

In relazione ai poteri legislativi, l'Assemblea Legislativa dell'Africa Orientale¹² sembra essere l'unica, insieme al Parlamento Europeo, a disporre del potere di iniziare un procedimento legislativo. Una volta che un progetto di legge viene adottato dall'Assemblea (a maggioranza semplice), e riceve l'assenso dei

Capi di Stato e di Governo, diventa un atto ufficiale della Comunità. Tuttavia, i poteri legislativi dell'Assemblea Legislativa dell'Africa Orientale sono in pratica ridimensionati dal fatto che l'Assemblea si riunisce soltanto una volta all'anno per trattare materie estremamente ampie e complesse, nonché dal fatto che i propri progetti di legge richiedono necessariamente l'assenso dei Capi di Stato e di Governo (Adar 2011). L'Assemblea ha anche poteri di controllo e di budget. In relazione a questi ultimi, il Segretario Generale della Comunità prepara la bozza di bilancio e la invia al Consiglio dei Ministri per le proprie considerazioni; il Presidente del Consiglio, in seguito, sottopone il progetto di bilancio all'Assemblea, che è formalmente responsabile della sua adozione. L'Assemblea, tuttavia, non ha la possibilità di emendare il progetto di bilancio, ma soltanto di discuterlo e approvarlo (Adar 2011).

In altri casi, la funzione consultiva è integrata da poteri di supervisione e controllo: è il caso, ad esempio, del Parlamento Comunitario della Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale (CEMAC)¹³ e dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. La Convenzione che regola il Parlamento Comunitario, infatti, attribuisce a tale organo ampi poteri di controllo (artt. 15-19), che includono l'esame del Programma d'azione che la Commissione della CEMAC è tenuta a presentare non appena nominata, nonché, una volta all'anno, il Rapporto annuale della Commissione sull'evoluzione e il funzionamento della CEMAC. Se nell'esercizio di tale funzione il Parlamento Comunitario ravvisa qualsiasi irregolarità nel modo in cui la Commissione persegue il suo mandato, esso può (in maniera graduale) informarne il Consiglio dei Ministri, chiedere chiarimenti alla Commissione stessa, adottare una mozione di sfiducia (*motion de censure*) nei suoi confronti, o rinviare la questione alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo. Quest'ultima, dopo essere stata informata della mozione di sfiducia, può invitare la Commissione a dimettersi. Il Parlamento Comunitario non ha, invece, poteri legislativi diretti, ma partecipa al processo decisionale della Comunità con funzioni consultive; tuttavia, può invitare la Commissione a sviluppare ulteriormente o a modificare la normativa in vigore, oppure a iniziare un nuovo procedimento legislativo (art. 27 della Convenzione che regola il Parlamento Comunitario). Inoltre, il Parlamento Comunitario può esprimere pareri consultivi su atti aggiuntivi (*additional acts*),

¹³ Il Parlamento Comunitario è uno degli organi parlamentari internazionali di più recente istituzione, inaugurato nell'aprile 2010. È composto da 30 rappresentanti, provenienti in egual numero dai 6 Stati membri della CEMAC (Gabon, Camerun, Repubblica Centrafricana, Ciad, Repubblica del Congo e Guinea Equatoriale). Ai sensi dell'art. 5 della Convenzione che regola il Parlamento Comunitario, tali rappresentanti sono eletti con suffragio universale diretto per un periodo di 5 anni. Gli attuali membri, tuttavia, sono stati nominati dai Parlamenti nazionali, in base a un accordo transitorio. Il mandato di parlamentare della CEMAC resta comunque incompatibile con il mandato di parlamentare nazionale, funzionario nazionale o della CEMAC, rappresentante governativo o giudice nella Corte di Giustizia della CEMAC.

regolamenti e direttive, e deve essere consultato in relazione a un ampio numero di tematiche, che includono l'adesione di nuovi Stati membri, gli accordi di associazione con Paesi terzi, la libera circolazione di persone, beni e servizi, le imposte di competenza della CEMAC (art. 25). Sull'adesione di nuovi Stati membri e sul diritto alla libera circolazione delle persone, l'assenso del Parlamento è obbligatorio. Infine, una volta all'anno la Commissione della CEMAC è tenuta a presentare al Parlamento il progetto di bilancio della Comunità, precedentemente elaborato dal Consiglio dei Ministri (art. 28), su cui il Parlamento può avanzare la richiesta di eventuali modifiche (art. 29). Analogamente, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa¹⁴ ha significative funzioni di controllo, tra cui il diritto di eleggere il Segretario Generale dell'Organizzazione e i giudici della Corte europea dei diritti umani. Dispone, inoltre, del cosiddetto *accession power* (potere di adesione), con cui vincola il Comitato dei Ministri a non accettare un nuovo Stato membro contro la volontà dell'Assemblea¹⁵. Questo potere è stato esercitato principalmente nei confronti dei Paesi dell'ex blocco comunista che aspiravano alla membership del Consiglio d'Europa, percepita come un atto necessario per soddisfare i criteri politici per aderire all'Unione Europea. Per ottenere un parere favorevole, ai Paesi candidati veniva chiesto di aderire allo Statuto del Consiglio d'Europa e alle principali Convenzioni europee in materia di diritti umani. A partire dal 1994, l'adesione alla Convenzione europea dei diritti umani e ai suoi protocolli aggiuntivi è diventato un criterio obbligatorio¹⁶. È bene sottolineare che quest'ultimo criterio è stato inizialmente introdotto da un'iniziativa autonoma dell'Assemblea, che si è attivata senza un esplicito mandato da parte degli Stati membri; inoltre, l'Assemblea ha iniziato a monitorare il rispetto da parte degli Stati dei diritti umani anche dopo che essi avevano ottenuto la formale adesione al Consiglio d'Europa. Diversi Paesi che hanno aderito all'Organizzazione a partire dal 1989 sono stati sottoposti a tale controllo, incluse, ad esempio, la Russia, a causa delle violazioni dei diritti umani in Cecenia, e l'Ucraina, quando si rifiutò di introdurre una moratoria sulle esecuzioni capitali. In seguito, per una sorta di effetto di *spill-over*, anche alcuni «membri anziani» sono stati sottoposti a questa procedura: la Turchia, ad esempio, tra il 1996 e il 2004 è stata sottoposta a un attento monitoraggio dei diritti umani da parte dell'Assemblea. In aggiunta a tali poteri di controllo,

¹⁴ Istituita nel 1949 come Assemblea Consultiva, è stata rinominata Assemblea Parlamentare nel 1974. Ai sensi dell'art. 25(a), dello Statuto del Consiglio d'Europa, l'Assemblea è composta da 636 rappresentanti eletti o nominati dai Parlamenti nazionali dei 47 Stati membri dell'Organizzazione. Il numero di seggi assegnati a ciascuna delegazione è proporzionale alla popolazione di ciascuno Stato, e variano da un massimo di 18 membri (Francia, Germania, Italia, Russia e Regno Unito) a un minimo di 2 membri (Andorra, Liechtenstein, Monaco e San Marino). L'Assemblea, tuttavia, è organizzata sulla base di gruppi partitici transnazionali, piuttosto che sulle delegazioni nazionali. Svolge 4 sessioni plenarie annuali, per un periodo non superiore a un totale di 31 giorni, e ha 10 commissioni specializzate che ne assicurano la continuità del lavoro.

¹⁵ L'art. 26 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che distribuisce seggi tra i parlamentari degli Stati membri, non può essere modificato senza il consenso dell'Assemblea. Nella Risoluzione (51)30°, adottata il 3 maggio 1951, il Comitato dei Ministri ha inoltre deciso che prima di invitare uno Stato a diventare membro (o membro associato) dell'Organizzazione, oppure in caso di sospensione o espulsione di uno Stato membro, esso avrebbe prima consultato l'Assemblea. In assenza di un suo parere, il Comitato non avrebbe adottato alcuna decisione sulle nuove membership.

¹⁶ Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Opinione n. 182 del 4 ottobre 1994 riguardante la richiesta di adesione all'Organizzazione da parte del Principato di Andorra.

¹⁷ Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Recommendation 1567 (2002) on the Parliamentary Scrutiny of International Institutions*, 25 giugno 2002.

¹⁸ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Reply of the Committee of Ministers to Parliamentary Assembly Recommendation 1567(2002)*, «*Parliamentary Scrutiny of International Institutions*», 22 gennaio 2003.

¹⁹ Originariamente istituito dalla Dichiarazione di Esquipulas I, adottata il 25 maggio 1986 dai Presidenti di Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama e Repubblica Dominicana. L'anno seguente, il Trattato costitutivo del Parlamento Centroamericano e di altre istanze politiche è stato adottato dai 5 Paesi durante il Summit Esquipulas II dei Presidenti centroamericani. Ha svolto la sua sessione inaugurale nel 1991. Inizialmente era totalmente scollegato da qualsiasi altro organismo regionale, e avrebbe dovuto servire come punto di riferimento istituzionale per promuovere pace e riconciliazione nella regione centroamericana. In seguito, il Protocollo di Tegucigalpa, che istituisce il Sistema di Integrazione Centroamericano, lo include tra le principali istituzioni dell'Organizzazione. Il Protocollo è stato adottato nel corso dell'undicesimo meeting dei Presidenti dell'America Centrale nel dicembre 1991, ed è entrato in vigore nel 1993. Il Parlacen è composto da un uguale numero (20) di rappresentanti per ciascuno degli attuali 6 Stati membri, nonché dal Presidente e dal primo Vicepresidente di ogni Paese, al termine del loro mandato (Trattato costitutivo del Parlamento Centroamericano, art. 2). Secondo il proprio regolamento interno (art. 49), il Parlacen si riunisce in plenaria una volta al mese, in genere per una durata di 15 giorni. In aggiunta alla plenaria, sono stati istituiti 12 comitati permanenti.

²⁰ Istituito dal Consiglio del Mercato Comune del Mercosur con Decisione 49/04, il suo Protocollo

l'Assemblea svolge anche un'importante funzione consultiva. In particolare, con un voto espresso a maggioranza di due terzi, può indirizzare raccomandazioni politiche al Comitato dei Ministri ed esprimere pareri sulle questioni che il Comitato decide di sottoporle, su questioni attinenti, ad esempio, ai progetti di convenzione, al bilancio del Consiglio d'Europa, o all'attuazione della Carta sociale europea. Tuttavia, nel corso degli anni, il Comitato dei Ministri si è mostrato piuttosto reticente nel concedere all'Assemblea un ruolo maggiormente partecipativo nei processi decisionali dell'Organizzazione (Sithole 2011). Anche le più recenti richieste in tal senso da parte dell'Assemblea¹⁷ sono state respinte dal Consiglio dei Ministri¹⁸.

Il Parlamento Centroamericano (Parlacen)¹⁹ rappresenta un caso piuttosto interessante, prima di tutto perché, a differenza della vasta maggioranza delle IPI, i suoi membri sono eletti direttamente a suffragio universale (Trattato costitutivo del Parlamento Centroamericano, art. 6); in secondo luogo, perché, nel corso del tempo, ha sperimentato una riduzione dei suoi poteri formali (un caso unico a questo stadio della ricerca). Infatti, il Trattato costitutivo del 1987 conferisce al Parlacen poteri consultivi (art. 1), scarsi poteri legislativi (che includono la proposta di progetti di trattati e accordi tra gli Stati membri) e alcuni poteri di controllo, vale a dire esaminare il programma di lavoro annuale delle altre istituzioni appartenenti al Sistema di Integrazione Centroamericano, nonché eleggerne e rimuoverne i più alti funzionari, dirigenti e amministratori tecnici (artt. 5 e 29). Tuttavia, quest'ultima competenza che non è mai stata esercitata a causa della mancata ratifica del Trattato da parte del Costa Rica, è stata formalmente rimossa dal Protocollo di Tegucigalpa del 1991.

Infine, il Parlamento del Mercosur (Parlasur)²⁰ dispone di significativi poteri consultivi, ma, al contempo, di scarsi poteri legislativi e di controllo. In effetti, può adottare dichiarazioni, raccomandazioni e rapporti su qualsiasi questione relativa allo sviluppo del processo di integrazione del Mercosur; inoltre, gli organi decisionali del Mercosur hanno l'obbligo di consultare il Parlamento prima di adottare dei provvedimenti normativi che prevedono la successiva approvazione da parte delle assemblee legislative nazionali. Per quel che riguarda la funzione legislativa, il Parlasur può presentare proposte di regolamenti al Consiglio del Mercato Comune, nonché proposte di legge ai Parlamenti

costitutivo è stato adottato nel 2005 ed è entrato in vigore nel 2007. È attualmente composto da 18 rappresentanti provenienti da ciascuno dei 4 Stati membri (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay), nominati per un periodo di 4 anni dalle rispettive assemblee nazionali. In futuro ne è prevista l'elezione diretta a suffragio universale. In particolare, secondo le disposizioni transitorie allegate al suo Protocollo costitutivo, tra il 2011 e il 2014 le elezioni per il Parlasur si terranno in base all'agenda fissata da ogni singolo Stato; a partire dal 2014, invece, queste elezioni si terranno simultaneamente in tutti i Paesi. Secondo un criterio di proporzionalità attenuato, la composizione del Parlasur sarà la seguente: Brasile, 36 membri, Argentina, 32, Paraguay e Uruguay, 18 membri ciascuno. Il Parlasur svolge le proprie sessioni ordinarie su base mensile, e dispone di 10 commissioni permanenti.

²¹ Si tratta di uno dei 9 organi previsti dal Trattato che istituisce la Comunità Economica Africana, firmato ad Abuja (Nigeria) nel 1991. È stato successivamente istituito dall'art. 17 dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana (luglio 2001), mentre la composizione, i poteri, le funzioni e l'organizzazione interna sono stati definiti nel Protocollo relativo al Parlamento Panafricano allegato al Trattato che istituisce la Comunità Economica Africana (luglio 2001). Ha tenuto la sua sessione inaugurale nel marzo 2004. I suoi 230 rappresentanti sono eletti dai Parlamenti dei 46 Stati membri dell'Unione Africana (ogni assemblea nazionale è rappresentata da 5 parlamentari). Si riunisce in sessione ordinaria almeno due volte l'anno; ogni sessione ordinaria può durare fino a un massimo di un mese. Dispone di 10 comitati permanenti al fine di assicurare la continuità del proprio lavoro.

nazionali, al fine di promuovere l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Tuttavia, né il Consiglio né i Parlamenti nazionali sono tenuti a legiferare sulla base delle proposte del Parlasur. La sua funzione di controllo consiste essenzialmente nel richiedere rapporti agli altri organismi del Mercosur e nell'esaminare il programma di lavoro del Presidente e i risultati raggiunti, rispettivamente all'inizio e alla fine di ogni semestre. D'altro canto, il Parlasur non ha alcuna competenza sul bilancio dell'Organizzazione, venendo semplicemente messo al corrente dell'esecuzione del bilancio dell'esercizio precedente da parte della Segreteria del Mercosur. Analogamente, il Protocollo relativo al Parlamento Panafricano²¹ afferma che esso debba evolvere gradualmente in un'istituzione con pieni poteri legislativi, i cui membri siano eletti attraverso il suffragio universale diretto. L'evoluzione si sarebbe dovuta compiere al termine della prima legislatura (2004-2009), ma tale aspirazione è rimasta sin qui disattesa. Di conseguenza, il Parlamento Panafricano continua a esercitare essenzialmente una funzione consultiva: può adottare pareri e raccomandazioni su qualsiasi questione, compreso il proprio bilancio e il bilancio dell'Unione Africana, di propria iniziativa o su richiesta di altre istituzioni dell'Unione.

5. Conclusione: risultati ottenuti... e quelli attesi

L'analisi empirica sin qui condotta ha consentito di identificare due principali forme di parlamentarismo internazionale: i network transnazionali di parlamentari e le istituzioni parlamentari internazionali. Queste ultime possono essere ulteriormente suddivise in tre categorie: le *organizzazioni* parlamentari internazionali (non formalmente affiliate ad alcuna organizzazione intergovernativa), gli *organi* parlamentari internazionali (rami istituzionali di organizzazioni regionali e sub-regionali) e le *assemblee* parlamentari interregionali (ancora in una fase iniziale di sviluppo).

Gli unici a disporre delle funzioni tradizionalmente esercitate dai Parlamenti nazionali (e che sono costitutive e caratteristiche delle istituzioni parlamentari in quanto tali) sono gli organi parlamentari internazionali. Al riguardo, inoltre, l'analisi ha consentito di identificare (e in un certo senso «misurare») una varianza significativa tra gli organi parlamentari in relazio-

ne all'effettiva ampiezza dei loro poteri consultivi, legislativi, di controllo e di budget.

L'operationalizzazione dei poteri parlamentari può essere utilizzata, in futuro, come variabile dipendente in studi che intendano esplorare l'evoluzione temporale di questi poteri, i fattori endogeni ed esogeni che possano favorirne oppure inibirne lo sviluppo, il livello di influenza che gli organi parlamentari sono in grado effettivamente di esercitare nei confronti degli organi decisionali delle organizzazioni regionali, nonché il loro grado di rappresentatività. Solo al termine di tale percorso sarà possibile esprimere una valutazione sullo «stato di salute» della democrazia rappresentativa sul piano internazionale.

Bibliografia

- Adar K.G. (2011), *East African Community*, in Finizio G., Levi L. e Vallinoto N. (a cura di), *First International Democracy Report 2011*, Moncalieri, Centro Studi sul Federalismo.
- Amerasinghe C.F. (2005), *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, New York, Cambridge University Press.
- Attinà F. (2003), *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza.
- Beetham D. (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
- Beqiraj J. (2011), *Organization for Security and Co-operation in Europe*, in Finizio G., Levi L. e Vallinoto N. (a cura di), *First International Democracy Report 2011*, Moncalieri, Centro Studi sul Federalismo.
- Bonanate L. (2001), *Democrazia tra le Nazioni*, Milano, Mondadori.
- Boutros-Ghali B. (1996), *An Agenda for Democratization*, New York, United Nations Department of Public Information.
- Cofelice A. (2012), *Interregional Parliamentary Assemblies: A New Layer in the Multi-level Global Governance System*, in Bekemans L. (a cura di), *Intercultural Dialogue and Multi-level Governance in Europe. A Human Rights Based Approach*, Bruxelles, Peter Lang.
- Corbett R., Jacobs F. e Shackleton M. (2007), *The European Parliament*, London, John Harper Publishing.
- Cutler R.M. (2001), *The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society*, in Smith G. e Wolfish D. (a cura di), *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, Toronto, University of Toronto Press.
- Cutler R.M. (2006), *The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective*, in «*Studia Diplomatica*», 59, 2.
- Decaro C. e Lupo N. (a cura di) (2009), *Il «Dialogo» tra Parlamenti: Obiettivi e Risultati*, Roma, Luiss University Press.
- De Puig L.M. (2008), *International Parliaments*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Galtung J. (1980), *The True World: A Transnational Perspective*, New York, The Free Press.
- Hanggi H. (2000), *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, workshop paper, Los Angeles.
- Held D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press.

- Held D. e Archibugi D. (a cura di) (1995), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press.
- Hettne B. (2003), *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, American University Council on Comparative Studies, Working Paper Series n. 3.
- Hettne B., Inotai A. e Sunkel O. (a cura di) (1999), *Globalism and the New Regionalism*, London, Macmillan.
- Kissling C. (2011), *The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions*, Berlin, Committee for a Democratic UN.
- Klebes H. (1989), *Relations Between National Parliaments and International Parliamentary Assemblies*, Report submitted to the Association of Secretaries General of Parliament.
- Klebes H. (1998), *Parliamentary Assembly of the Council of Europe and National Legislative Procedures*, in Karpen U. e Wenz E.M. (a cura di), *National Legislation in the European Framework*, Baden-Baden, Nomos.
- Malamud A. (2007), *Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance*, in Hoffman A.R. e Van Der Vleuten A. (a cura di), *Closing Or Widening the Gap?: Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*, Aldershot, Ashgate.
- Malamud A. e Stavridis S. (2011), *Parliaments and Parliamentarians as International Actors*, in Reinalda B. (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Abingdon, Ashgate.
- Marschall S. (2007), *European Parliaments in Transnational Organizations: Parliamentary Cooperation Beyond the European Union*, Paper prepared for the conference «Fifty Years of Interparliamentary Cooperation», Bundesrat, Berlin, 13 June 2007.
- Nothelle A. (2007), *The OSCE Parliamentary Assembly - Driving Reform*, in Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg -IFSH (a cura di), *OSCE Yearbook 2006. Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe*, vol. 12, Baden-Baden, Nomos.
- Papisa A. (1986), *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli.
- Rittberger B. (2005), *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.
- Sabic Z. (1995), *International Parliamentary Organs*, Ljubljana, CIR Publications.
- Sabic Z. (2008), *Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions*, in «Parliamentary Affairs», 61, 2.
- Sithole K.M. (2011), *Council of Europe*, in Finizio G., Levi L. e Vallinoto N. (a cura di), *First International Democracy Report 2011*, Moncalieri, Centro Studi sul Federalismo.
- Slaughter A.M. (2004), *A New World Order*, Princeton-Oxford, Princeton University Press.
- Stavridis S. (2005), *Dialogue among Neighbours: The Parliamentary Dimension or How to Strengthen Cooperation Between Parliaments, Civil Society and Academic Institutions with the Setting Up of a Network on Parliamentary Diplomacy*, Forum Universitari De La Mediterrània, Tarragona, 2-3 June.
- Van Langenhove L. e Costea A.C. (2005), *Inter-regionalism and the Future of Multilateralism*, UNU-CRIS Occasional Papers n. 13.
- Zarjevski Y. (1989), *The People Have the Floor: A History of the Inter-Parliamentary Union*, Aldershot, Dartmouth.