

## LA COMMISSIONE PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO

di GIANDONATO CAGGIANO (\*)

1. La creazione della *Commissione per la democrazia attraverso il diritto* rappresenta un significativo aspetto del contributo italiano al rilancio del ruolo del Consiglio d'Europa in occasione del suo 40° anniversario (1).

È questa la prospettiva aperta dalla prima Conferenza *ad hoc* (Venezia 31 marzo 1° aprile 1989), promossa dal Governo italiano con la partecipazione degli stati membri del Consiglio d'Europa, e presieduta dal Ministro La Pergola, a cui spetta la paternità scientifica ed organizzativa dell'iniziativa. La costituzione della *Commissione* è oggetto di una seconda Conferenza *ad hoc* (Venezia 18/19 gennaio 1990).

L'attività di una istituzione internazionale che sia dotata di grande autorità scientifica e culturale e che elabori schemi di soluzioni tecnico-legislative su istanza degli stati membri, può contribuire alla conoscenza dei rispettivi sistemi giuridici, alla creazione di un comune *plafond* di cultura giuridica e politico-istituzionale, nel rispetto della sovranità normativa di ciascuno stato.

La *Commissione* intende svolgere un'azione di sostegno all'attività del Consiglio d'Europa e contribuire all'evoluzione dei rapporti internazionali, attraverso riflessioni e proposte sulle istituzioni democratiche e sulle garanzie politiche e giuridiche dei sistemi statali.

La *Commissione* assumerà un rilievo istituzionale autonomo e *sui generis* nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il Comitato dei Ministri potrà vagliare e discutere, tanto il Programma generale di attività per l'anno successivo, che il Rapporto della *Commissione* sulle attività svolte, garantendo così il necessario supporto politico e la rappresentatività degli stati membri e dell'Organizzazione del Consiglio d'Europa.

La *Commissione* riceverà un supporto tecnico e di gestione da parte di un Segretariato, che agirà in stretto collegamento con il segretariato generale del Consiglio d'Europa.

Si prevede che accordi tecnici con il governo italiano possano regolare le questioni dell'immunità e privilegi del personale, e le questioni relative all'immunità della sede della *Commissione*, che potrà essere costituita a Venezia.

(\*) Professore associato di Diritto delle Comunità europee nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Istituto Universitario Orientale di Napoli.

(1) Vedi *infra* p. 603 ss. l'Appunto introduttivo alla Conferenza del Ministro Antonio La Pergola, la Dichiarazione finale della Conferenza.

2. Soprattutto a partire dal Rapporto della Commissione Colombo, la cooperazione tra gli stati membri del Consiglio d'Europa, si è sviluppata nel senso di ampliare la «centralità» di questa Organizzazione, nei riguardi degli altri organismi regionali europei, e nel senso dell'apertura di un dialogo con i paesi dell'Est.

I confini tradizionali della cooperazione europea tendono infatti, oggi, a superare il carattere di rigidità, manifestato al momento della costituzione di questa Organizzazione internazionale; anche attraverso un mutato contesto di reciproca fiducia tra i blocchi, e dei risultati e della continuità del negoziato della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea (CSCE). Contesto che mostra oggi sviluppi impensabili solo alcuni anni fa, ove si tenga conto, per quanto riguarda la materia dei diritti dell'uomo, dei risultati recenti della CSCE ed, in materia economica, dello sviluppo della cooperazione tra CEE e Paesi dell'Est.

In questo ambito può essere ricordata l'azione della Commissione economica dell'Europa delle Nazioni Unite, come espressione del significato e dell'utilità di fori internazionali che consentano il dialogo ed il confronto. Altrettanto significativo potrebbe rivelarsi un confronto ed un approfondimento delle differenze dei sistemi costituzionali dei due diversi blocchi. Confronto che, condotto all'interno del Consiglio d'Europa, non potrebbe prescindere dagli elementi di identità e specificità della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del *plafond* comune costituito dai Patti delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

Nell'ambito di questo processo di rafforzamento del ruolo del Consiglio d'Europa e della riflessione sugli elementi fondamentali della democrazia, si avverte l'esigenza di un organo che sia di grande autorità scientifica e culturale e che sia, al contempo, capace di raccogliere le esigenze espresse dagli stati del Consiglio d'Europa.

3. La *Commissione* intende integrare l'attività del Consiglio d'Europa in materia di partecipazione degli individui alla vita democratica ed alle istituzioni nazionali e regionali, anche in forme diverse dalla partecipazione elettorale. Un momento di riflessione, sui diritti fondamentali, soprattutto politici e civili, e sulle modalità per il rafforzamento delle garanzie costituzionali in uno stato democratico, può rilanciare il ruolo del Cons. d'Europa come «sede naturale»; per l'integrazione democratica e la cooperazione nella pace, tra gli stati in Europa.

Se ne avvantaggerà l'attività di cooperazione giuridica e degli accordi conclusi in seno al Cons. d'Europa che hanno per oggetto importanti aspetti del diritto pubblico. Questa attività che ha messo in valore il ruolo del Consiglio d'Europa come «macchina di accordi» può essere integrata da un momento di riflessione teorica, che ne assicuri il necessario supporto scientifico e comparativo.

Le attività della *Commissione* dovrebbero riguardare prioritariamente le garanzie costituzionali come condizione per la esistenza di una democrazia, il ruolo delle organizzazioni internazionali per il mantenimento della pace ed i presupposti democratici dell'integrazione europea; lo statuto giuridico dei partiti politici e le modalità del loro finanziamento; lo stato giuridico degli stranieri; la comparazione del diritto pubblico in tutti gli aspetti nei quali ve ne sia un'esigenza.

Un aspetto significativo del contributo di idee e di proposte, che questo organismo può dare nel momento attuale delle relazioni internazionali, riguarda l'esigenza e la richiesta di democrazia pluralistica presente in diverse aree geografiche e da parte di Governi di stati non membri del Consiglio d'Europa. In questo senso la *Commissione* potrebbe rappresentare un opportuno laboratorio anche per il dibattito sulla democrazia nei Paesi dell'Europa dell'Est.

L'obiettivo del rafforzamento della democrazia attraverso il diritto, si pone nel solco di un'esigenza vitale per la storia e la tradizione dei paesi a democrazia pluralista. Un'esigenza già presente nel Consiglio d'Europa attraverso la iniziativa delle «Conferenze di Strasburgo sulla democrazia» che ha riunito i rappresentanti eletti democraticamente nei parlamenti nazionali dei paesi membri del Consiglio d'Europa, nonché in altri stati a democrazia pluralistica. Le due Conferenze, tenutesi sino ad oggi, nel 1983 e nel 1987, hanno messo in luce l'importanza di una discussione sulle modalità di rafforzamento della democrazia ed in particolare delle forme di governo e delle istituzioni parlamentari.

4. Per quanto riguarda le modalità di funzionamento della *Commissione* si prevede che gli organi del Consiglio d'Europa (Comitato dei Ministri, Assemblea, Segretariato Generale) richiedano pareri su questioni rilevanti e significative per la loro attività. La cooperazione tra gli stati membri in seno al Comitato dei Ministri, il controllo e la discussione dei parlamentari riuniti nell'Assemblea, il ruolo di guida e di gestione del segretario generale, potranno così avvalersi di studi e ricerche che arricchiscano la conoscenza degli elementi di decisione e delle opzioni possibili.

Un'attività di comparazione e di studio condotta dalla *Commissione* potrebbe servire come valido ausilio dell'attività della Corte e della Commissione di Strasburgo che, quotidianamente, svolgono questo lavoro di interpretazione legislativa dei sistemi giuridici nazionali.

Questo contributo di idee e di proposte può essere, volta a volta, richiesto da singoli stati membri, o gruppi di stati membri che ricerchino forme e principi per integrazioni più avanzate ed intense di quelle attuabili su scala regionale. L'esigenza di una riflessione su alcuni temi potrà in qualche caso essere formulata inizialmente dalla medesima *Commissione*, che sarà certamente capace di rilevare le esigenze più significative che siano diffuse negli stati membri, in alcuni gruppi della società civile e nell'opinione pubblica. Il risultato del lavo-

ro della *Commissione* speriamo possa fornire un utile contributo alla conoscenza dei rispettivi sistemi giuridici da parte degli stati interessati e come stimolo per eventuali riforme costituzionali ed amministrative.

In questo senso e con queste finalità, la riflessione non dovrebbe limitarsi allo studio dei sistemi degli stati, che parteciperanno alla iniziativa in oggetto, ma potrebbe riguardare i diversi sistemi e principi di tutti gli stati europei, e anche di altri paesi a democrazia pluralistica di tradizione occidentale o sulla strada della ricerca o del consolidamento della democrazia.

Lo studio e la pubblicazione del *case-book* delle giurisprudenze costituzionali degli stati membri, e la loro comparazione, offrirebbe sicuri elementi per una precisa definizione di una democrazia pluralistica e, dunque, per un rafforzamento della certezza del diritto.

Potranno essere realizzati incontri periodici ed iniziative di studio tra le supreme Corti costituzionali, ove esistenti, e tra le magistrature degli stati membri sui problemi dello stato, della società e delle costituzioni. Un'ampia circolazione di ricercatori e studiosi potrebbe favorire la reciproca conoscenza delle questioni giuridiche più significative determinate dallo sviluppo delle società statuali.