

## **DIRITTI DELL'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE E DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO**

Il 16 ottobre 2010 la Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (CEDD), organo consultivo del Consiglio d'Europa composto da esperti indipendenti, ha licenziato una relazione dal titolo "On the role of the opposition in a democratic parliament" (<http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29025-e.asp>). Il documento è di rilievo in questa sede per le riflessioni che svolge e gli spunti di riflessione che suggerisce circa il nesso fra diritti dell'opposizione parlamentare in quanto soggetto plurale e diritti fondamentali dell'uomo in quanto individuo garantiti a livello regionale europeo.

Lo studio della Commissione di Venezia (dal nome della città in cui ha sede la CEDD) si inquadra nell'ambito della risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1601 del 23 gennaio 2008 "Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament". In tale atto di soft law, l'Assemblea aveva ribadito che la promozione ed il consolidamento della democrazia pluralista costituiscono una delle finalità statutarie del Consiglio d'Europa; inoltre, precisando che l'opposizione politica è componente essenziale di una democrazia effettivamente funzionante, in ragione dei limiti che pone al rischio di una dittatura della maggioranza, aveva affidato alla Commissione di Venezia l'incarico di analizzare la pluralità di esperienze europee e sussumerne uno standard comune di garanzie giuridiche. La richiesta originava dall'evidenza empirica che, a fronte del relativamente elevato livello di sviluppo raggiunto dalla forma di Stato democratica nel suo insieme, la regolazione giuridica del ruolo dell'opposizione parlamentare resta caratterizzata da un grado di istituzionalizzazione formale variabile fra i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

Dopo quasi tre anni di riflessione, la Commissione ha onorato il compito affidatole presentando un'analisi in chiave comparata europea degli istituti giuridici per la protezione formale di quel soggetto giuridico-politico che è l'opposizione parlamentare. Un obiettivo che, a detta della CEDD, non riguarda solo le giovani democrazie dell'Europa centro-orientale ma anche le democrazie mature dell'Europa occidentale, atteso che "maintaining and perfecting a well-functioning system of political opposition is a challenging and continuous task" (par. 22).

Da una prospettiva politologica, l'opposizione parlamentare è stata definita come funzione di "check and balance" (lett. "controllo e bilanciamento") nei confronti della maggioranza parlamentare che esprime la compagine di governo; mentre, dal punto di vista giuspubblicistico, la si è intesa come soggetto, ovvero sia l'insieme dei partiti politici che, forti della legittimazione popolare, sono rappresentati nel parlamento nazionale ma, siccome rappresentano solo la minoranza dell'elettorato, non hanno titolo a prendere parte all'attività di governo (par. 28). Le due prospettive sono sintetizzate nel principio della separazione dei poteri (legislativo vs esecutivo), cardine del costituzionalismo moderno sia in quanto teoria politica che teoria giuridica (par. 117).

La rilevanza della relazione della CEDD rispetto al tema dei diritti fondamentali dell'uomo risulta particolarmente apprezzabile ponendosi dalla prospettiva del diritto e, in particolare, di quello internazionale.

La CEDD muove dalla constatazione che una delle caratteristiche fondamentali della tradizione parlamentare europea risiede nella quasi generalizzata assenza di strumenti appositamente dedicati alla

garanzia del ruolo dell'opposizione parlamentare in quanto tale (par. 77 ss.). Al contrario, dalla comparazione fra gli ordinamenti europei è risultato che la protezione dell'opposizione parlamentare si realizza per lo più in modo indiretto, cioè tutelando le diverse tipologie di soggetti di cui essa si compone: i singoli parlamentari, i gruppi parlamentari e le c.d. "minoranze di blocco", cioè le minoranze che, vigendo la regola di voto della maggioranza qualificata, sono in grado di bloccare l'adozione di un atto parlamentare (par. 109 ss.); inoltre, è stato riscontrato che la disciplina giuridica del ruolo istituzionale della minoranza parlamentare è "diffusa", nel senso che non è incardinata in un unico atto, ma risulta piuttosto da una molteplicità di strumenti collocati ai vari livelli della gerarchia delle fonti: trattati internazionali, Costituzione, consuetudini costituzionali, regolamenti parlamentari, legge elettorale (par. 89 ss.).

In questa sede ci si soffermerà soltanto sulla prima delle sopraelencate fonti, specificamente la CEDU, in quanto "strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo" (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 marzo 1995, *Loizidou*, preliminary objections, causa 15318/89, punto 75).

La CEDD considera i diritti dell'opposizione parlamentare come diritti di una particolare forma di minoranza, quale appunto la minoranza politica: "the issue of rights of the parliamentary opposition is first and foremost a question of political minority rights" (par. 11, corsivo nell'originale).

Come è noto, la CEDU non prevede alcuna tutela per le minoranze in quanto tali, essendo il suo campo di applicazione limitato all'uomo in quanto persona. Tuttavia, la CEDD ha riconosciuto che, pur non assicurando una protezione esaustiva, taluni diritti individuali costituiscono il prius logico-giuridico dei diritti dell'opposizione politica in generale e dell'opposizione parlamentare in particolare: "[a]t the European level the ECHR guarantees basic rights without which political opposition would be very difficult (...); [t]he ECHR however does not explicitly guarantee the rights of the parliamentary opposition (or minorities) as such, and can only to a limited extent be interpreted so as to infer such rights in any detail" (par. 16).

Fra i diritti politici in senso stretto viene in rilievo unicamente il diritto a libere elezioni (Protocollo CEDU n. 1, art. 3); mentre è assai più ampio il catalogo dei diritti civili che si ergono a tutela dell'opposizione: il divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti (CEDU, art. 3), il divieto di arresto e detenzione arbitrari (ib., art. 5), la libertà di pensiero (ib., art. 9), la libertà di espressione (ib., art. 10), la libertà di riunione e di associazione (ib., art. 11). Infine, si richiamano due disposizioni "orizzontali" della CEDU, cioè disposizioni il cui ambito di applicazione è limitato al godimento dei diritti sopra elencati: l'art. 13 sul diritto ad un ricorso effettivo; l'art. 14 sul divieto di discriminazione sulla base delle opinioni politiche.

Il ragionamento della CEDD riveste particolare importanza nella misura in cui concettualizza all'interno del diritto pubblico europeo quella che, parafrasando il PALOMBELLA, può essere definita come una "grammatica incrementale dei diritti" (Costituzione e sovranità: il senso della democrazia costituzionale, Bari, 1997, p. 14), ovverosia una tecnica per la costruzione dei diritti di un corpo istituzionale intermedio fra la monade individuale e lo Stato - quale appunto l'opposizione parlamentare - a partire dai diritti elementari (rectius: fondamentali) della persona.

A ben vedere, il percorso logico della CEDD non è lontano dall'approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questa ha, infatti, enucleato, ora come garanzie implicite in quelle convenzionalmente previste ora come "contraltare" per il loro bilanciamento, alcuni dei diritti fondamentali dell'opposizione parlamentare. Così, ad esempio, pronunciandosi sul diritto a libere elezioni, la Corte si è spinta fino ad affermare che, per essere compatibili con l'art. 3 del Protocollo n. 1, le soglie di sbarramento per ottenere seggi in parlamento non devono essere eccessivamente onerose (cfr. sentenza dell'8 luglio 2008, *Yumak e Sadak c. Turchia*, causa 10226/03); il diritto ad un equo processo è stato costantemente utilizzato per bilanciare l'istituto dell'immunità dei parlamentari dalla giurisdizione civile e penale (cfr. sentenze del 3 dicembre 2009, *Kart c. Turchia*, causa 8917/05; del 24 febbraio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, causa 46967/07; del 16 novembre 2006, *Tsalkitzis c. Grecia*, causa 11801/04; del 30 gennaio 2003, *Cordova c. Italia* n. 1 e n. 2, cause 40877/98 e 45649/99; del 17 dicembre 2002, *A. c. Regno Unito*, causa 35373/97; del 27 agosto 1991, *Demicoli c. Malta*, causa 13057/87); alla libertà di pensiero, coscienza e religione è stato assimilato il diritto di un parlamentare neo-eletto a non giurare su testi contenenti riferimenti religiosi nei quali questi non si riconosca (cfr. sentenza del 18 febbraio 1999, *Buscarini e altri c. San Marino*, causa 24645/94); all'art. 10

della CEDU è stata ricondotta, in quanto speciale manifestazione della libertà di espressione, l'immunità dalla giurisdizione per opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari (cfr. sentenza del 14 febbraio 2006, Partito popolare democratico cristiano c. Moldavia, causa 28793/02, spec. punto 67); alla libertà di associazione è stato collegato il divieto di mettere al bando e sciogliere, salvo che in casi eccezionali e nel rispetto di criteri restrittivi, partiti politici rappresentati o meno in parlamento (cfr. sentenze del 10 dicembre 2002, DEP c. Turchia, causa 25141/94; del 12 novembre 2003, STP c. Turchia, causa 26482/95; del 31 maggio 2005, EP c. Turchia, causa 39434/98; 14 febbraio 2006, cit. supra; 21 giugno 2007, Zhechec c. Bulgaria, causa 57045/00).

La relazione della CEDD non è, tuttavia, immune da critiche.

In primo luogo, l'intero ragionamento poggia sull'indimostrato assunto che nel parlamentarismo moderno l'opposizione (ma lo stesso può dirsi della maggioranza) si struttura sempre e comunque nella forma dei partiti politici: "[i]n modern parliaments this [different interests and ideas] is organised along political party lines" (par. 24). L'organizzazione della diversità di interessi e idee in partiti politici, ancorché caratteristica predominante nei sistemi politici europei, non è un dato universalmente acquisito fra i Paesi membri del Consiglio d'Europa. Casi come quello della Bosnia-Erzegovina, della Macedonia, del Kosovo e della Georgia (per i quali, cfr. SMOOHA, JÄRVE, *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, Budapest, 2005) dimostrano, infatti, che l'organizzazione del sistema partitico lungo le linee della divisione etnica - per definizione pre-politica o naturale - è ancora una realtà, tutt'altro che residuale, con la quale il vecchio continente si deve confrontare. La CEDD avrebbe potuto assai più robustamente fondare la teoria dei diritti fondamentali dell'opposizione parlamentare sul principio di cittadinanza in modo da disinnescare, per lo meno sul piano teorico, il potenziale liberticida ed antidemocratico insito in una strutturazione su base etnica del sistema partitico in generale e dell'opposizione parlamentare in particolare. Al riguardo, con i dovuti aggiustamenti, appare di assoluto rilievo un passaggio delle Conclusioni presentate dall'Avvocato generale Poiares Maduro in Rottmann (Corte europea di giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, causa C-135/08): [e]ssa [la cittadinanza] presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini (...), anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. (...) Il nesso [di cittadinanza] non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico (...) dal quale scaturiscono diritti e doveri" (punto 23).

Una seconda criticità riguarda il totale silenzio della CEDD sul legame logico-giuridico fra il ruolo dell'opposizione parlamentare e il principio dello Stato di diritto, altro caposaldo del Consiglio d'Europa. È difficilmente contestabile che i diritti civili e politici costituiscono il principale contenuto della definizione sostanzialista di "Stato di diritto" cui sono saldamente ancorate le tradizioni costituzionali comuni degli Stati europei. In base a questa premessa, la CEDD avrebbe potuto esplicitare che la tutela dell'opposizione in una democrazia parlamentare risponde anche al principio dello Stato di diritto poiché ha in comune con quest'ultimo il nucleo: i diritti civili e politici appunto. Il silenzio della CEDD sul punto potrebbe essere compreso, ma non per questo giustificato, alla luce della conclusione raggiunta in una precedente relazione ove, dopo aver affermato che "the rule of law cannot be conceived as amounting to a foundational concept in public law", lo Stato di diritto era declassato a "political concept [which] seeks to elaborate the conditions of legitimate political rule" (*The rule of law in European jurisprudence*, 29 maggio 2009, [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-DEM\(2009\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-DEM(2009)006-e.asp)). Una conclusione, per inciso, a dir poco sconcertante se si considera lo sviluppo convenzionale e giurisprudenziale che tale principio ha conosciuto nell'ambito dello stesso Consiglio d'Europa nonché dell'Unione Europea (cfr. SERRA, "L'azione esterna dell'UE per la promozione dello Stato di diritto nel settore della giustizia penale: la missione EULEX in Kosovo" in CALIGIURI, CATALDI, NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, pp. 246-253).

Infine, ad avviso di chi scrive, la CEDD non avrebbe adeguatamente sviluppato, all'interno della sezione dedicata alle "responsibilities of the opposition" (sez. 6) l'idea secondo cui, nel costituzionalismo europeo contemporaneo, di cui sia il principio di democrazia che quello dello Stato di diritto sono tributari, la tutela delle minoranze politiche, parlamentari o meno, può spingersi fino al limite di rottura del principio pluralista, ovvero sia il rispetto dei comuni valori supremi dell'ordinamento (cfr. FRAENKEL, "Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato di diritto liberal-democratico" in ATRIPALDI (a cura di), *Il pluralismo come*

innovazione. Società, Stato e Costituzione in Ernest Fraenkel, Torino, 1996, pp. 5-47). Attingendo ad un suo precedente studio (Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures, 10 gennaio 2000, <http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF%282000%29001-e.asp>), la CEDD avrebbe potuto affermare con maggiore nettezza che i diritti dell'opposizione politica non si riconoscono a quelle istanze che, con la violenza ed il terrore, puntino al sovvertimento dei fondamenti costituzionali della convivenza civile.

A parte queste critiche, lo studio della Commissione di Venezia rimane, unitamente alla già ricordata risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 160/2008, di cui rappresenta l'interpretazione autentica, "a groundbreaking new soft law instrument for inspiring and developing formal rules on the rights and competences of the parliamentary opposition in the member states of the Council of Europe" (par. 162).