

Il futuro prossimo dei diritti umani nell'Unione Europea

1. Si sente talora dire che se l'Unione Europea, UE, fosse uno stato e chiedesse di essere ammessa all'UE si vedrebbe respingere la sua domanda per mancanza dei requisiti necessari, primi fra tutti la struttura democratica e le collegate garanzie dello stato di diritto. Sicuramente l'UE ha poco in comune con la Turchia – esempio, quest'ultimo, di stato con regime violatore dei diritti umani che pretende però di far parte di consessi di cui sono membri paesi come la Svezia o i Paesi Bassi –, ma è altrettanto certo che essa, in quanto sistema organizzato d'autorità sopranazionale, non è in regola con i parametri di civiltà giuridica e politica avanzata condivisi dai suoi stati membri.

Il problema posto dal deficit democratico del sistema dell'integrazione europea è sempre più grave man mano che lo stesso sistema si inoltra sulla strada della "Unione Europea". Aree tradizionalmente riservate alla competenza "sovrana" degli stati – si pensi al battere moneta o all'usare la coercizione con l'impiego di personale e strumenti militari – sono oggi investite dalla competenza e dai poteri in crescita delle istituzioni dell'UE, con questo accelerando processi di *diffusione* su più livelli – più che di *devoluzione* da un livello ad un altro – di funzioni e poteri tipici della statualità. Senza la garanzia dello stato di diritto e della democrazia questi pur necessari processi di "diffusione della statualità" sono intrinsecamente pericolosi per i diritti e le libertà fondamentali delle persone. Tutta la materia investita dalle disposizioni del Titolo VI del Trattato sull'UE – giustizia e ordine pubblico: il cosiddetto terzo pilastro della costruzione europea – rimane nel cono d'ombra della democrazia, come d'altronde la politica estera. Predomina l'istanza intergovernativa e diplomatica, coerentemente con un approccio verticistico ed esecutivistico, in analogia con quanto disposto per la politica estera e di sicurezza comune nel Titolo V. Il parametro di riferimento è costituito dall'obiettivo della libera circolazione delle persone collegato alla eliminazione delle frontiere. Fatte salve le competenze della Commissione in materia di circolazione e di

* Professore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

mercato unico, vengono trattate, come “questioni di interesse comune”, la politica d’asilo, la disciplina giuridica dell’attraversamento delle “frontiere esterne” degli stati membri e le relative modalità di controllo, la politica d’immigrazione e di trattamento dei cittadini dei paesi terzi (ingresso, circolazione, soggiorno, ricongiungimento delle famiglie, accesso al lavoro), la “lotta contro l’immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi”, lotta contro la tossicodipendenza, lotta contro la frode su scala internazionale, cooperazione giudiziaria in materia sia civile sia penale, cooperazione doganale, cooperazione di polizia “ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo e il traffico illecito”. Sono questioni, evidentemente, di altissimo rilievo politico, civile e umano – si pensi ai rifugiati politici e ai migranti per fame –, che investono sia i principi istituzionali sia i programmi politici dell’Unione. Colpisce pertanto e insospettisce il fatto che si sia assegnata al Parlamento Europeo una posizione assolutamente marginale in una materia dove sono immediatamente in gioco i diritti umani e per la quale l’istituzione *naturaliter* legittimata è appunto quella parlamentare. Tanto più se si considera che lo stesso Trattato sull’UE fa riferimento espresso ai diritti umani per l’intera area disciplinata dalle disposizioni del Titolo VI. Recita infatti l’articolo K.2: “1. I settori contemplati dall’articolo K.1 vengono trattati nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, tenendo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per motivi politici”. C’è da osservare peraltro che questo richiamo a fonti del diritto internazionale dei diritti umani è parziale – poiché si riferisce soltanto ai diritti civili e politici e non anche a quelli economici, sociali e culturali, che sono invece altrettanto rilevanti dei primi, specialmente in materia di migrazioni – ed è condizionato al principio di sovranità degli stati. È chiaro al riguardo quanto dispone il comma 2 dello stesso articolo K.1: “il presente Titolo non osta all’esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna”.

In materia di affari giudiziari e di polizia, l’organo che decide in via esclusiva è il Consiglio dei ministri, coadiuvato da un Comitato permanente costituito da alti funzionari degli stati membri, un organo che presenta analogie con il preesistente Co-reper (Comité des représentants permanents), portatore degli interessi nazionali ‘vitali’ degli stati membri e specializzato nella preparazione delle “carte” del Consiglio. Il Consiglio agisce su iniziativa sia di uno stato membro sia della Commissione, la quale è però esclusa dal gioco se si tratta di cooperazione giudiziaria penale e di cooperazione di polizia. Il PE ha soltanto un potere di interrogazione, non può quindi nemmeno formulare pareri. Il Consiglio adotta “posizioni comuni” e “azioni comuni” e può anche adottare convenzioni giuridiche da sottoporre alla ratifica degli stati membri. Il metodo di voto è quello dell’unanimità salvo che il Consiglio, sempre all’unanimità, decida che per una determinata questione si voti a maggioranza. È anche previsto che il Consiglio possa adottare, con maggioranza dei due terzi, misure in ordine all’applicazione delle convenzioni da esso elaborate (per esempio, sanzioni). Come si può intuire, si tratta di poteri ‘pesanti’.

2. Le disposizioni del Titolo VI di Maastricht hanno subito destato allarme sia

in seno al Parlamento Europeo sia negli ambienti del volontariato e dell'associazionismo ponendo il problema dei diritti umani nell'UE in termini di urgenza, anzi di emergenza. Tuttavia, questa "colpa" di Maastricht potrebbe alla fine rivelarsi una *felix culpa*, nella misura in cui faccia scattare una mobilitazione popolare utile al fine di accelerare e democratizzare il processo di integrazione sopranazionale.

Il PE incalza nel denunciare che mancano sia una codificazione organica dei diritti umani nell'ordinamento giuridico comunitario sia un controllo specifico, da attuarsi con la lente dei diritti umani, della legislazione comunitaria. Ritiene che "l'abolizione delle frontiere interne ai sensi dell'Atto unico e le disposizioni del trattato sull'Unione Europea relative alla cooperazione intergovernativa nel settore della giustizia e degli affari interni rafforzino l'esigenza di disporre in ciascuno stato membro, ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani, di procedure giudiziarie chiare e facilmente agibili per far fronte alle violazioni dei diritti umani, in attesa dell'istituzione di un sistema comunitario per la tutela dei diritti umani"; "considera in particolare che la messa in opera (accordi di Schengen, lavori dei gruppi intergovernativi specifici) di un esteso e complesso sistema di 'misure compensative' per far fronte alla soppressione delle frontiere interne, rende urgente la predisposizione di un sistema di protezione e tutela dei diritti dell'uomo"; "deplora che le iniziative intraprese a livello comunitario per sviluppare la cooperazione tra i vari corpi di polizia (Europol) e ingaggiare una lotta comune contro il crimine organizzato e la criminalità finanziaria e economica organizzata (TREVI III) non tengano sufficientemente conto dei principi dello Stato di diritto democratico, in particolare il controllo parlamentare e giudiziario, e deplora altresì che tali iniziative continueranno a svolgersi, a quanto risulta, al di fuori del quadro comunitario"; "deplora che tali misure non implicino alcuna garanzia per la protezione dei diritti fondamentali, soprattutto nei confronti delle persone che chiedono asilo" (Risoluzione sul rispetto dei diritti umani nella Comunità europea, 11 marzo 1993). In materia di legislazioni penali d'eccezione, il PE è categorico: ritiene che "le procedure straordinarie in campo penale possano portare ad abusi ed interpretazioni arbitrarie, comportando un aumento del margine di discrezionalità delle forze di polizia a scapito del procedimento istruttorio e delle garanzie procedurali; che pertanto dovrebbero essere previste garanzie per prevenire tali abusi potenziali, istituendo controlli giudiziari e parlamentari"; "chiede agli stati membri che hanno introdotto procedimenti penali d'eccezione o che hanno di fatto instaurato, a livello regionale, un regime eccezionale, di rinunciarvi e, in particolare, di vietare la detenzione in celle d'isolamento" (*ibidem*).

Nel campo delle Ong e del volontariato le prese di posizione si susseguono a cascata. Non c'è mai stata tanta attenzione nei riguardi del sistema comunitario europeo. Giova ricordare che i rapporti tra questo mondo e il sistema comunitario europeo possono ricondursi a due fasi: una prima fase è quella segnata dalla denuncia della "Europa fortezza"; una seconda fase, appena aperta, si caratterizza per l'attenzione al processo di integrazione, evolutivamente visto nell'ottica di una "casa comune europea" e di uno spazio 'paneuropeo' di sicurezza e di solidarietà economica e sociale oltre che politica. Le vicende della ex Jugoslavia e dei paesi della ex Unione sovietica hanno molto influito in questo senso. Soprattutto, le formazioni di società divile affrontano la questione del deficit democratico dell'UE con un approccio fino a ieri poco enfatizzato

dallo stesso movimento federalista europeo, che pur da sempre denuncia questo deficit: è l'approccio che fa del paradigma dei diritti umani, *tutti* i diritti umani, la *ratio* legittimante sia delle istituzioni sia delle politiche comunitarie.

Effettivamente, la messa in opera del sistema informativo (informatizzato) di Schengen e dell'Europol – una sorta di Fbi europea –, insieme con le disposizioni riguardanti immigrati e rifugiati (tra l'altro si costringono le compagnie aeree ad esercitare funzioni di polizia nei riguardi di questi soggetti: esse devono rifiutarsi di trasportarli se non risultano muniti di validi documenti di identità, pena gravi sanzioni finanziarie), dimostrano quanto precaria sia la struttura dell'Unione sotto il profilo dei diritti umani di tutti, non soltanto di immigrati e rifugiati. Tra i diritti fondamentali più a repentaglio sono il diritto alla riservatezza, il diritto all'informazione, la stessa libertà di movimento e tutti quei diritti che si riportano al complesso delle garanzie processuali – “Habeas Corpus” –, il nucleo di diritti umani di più antico riconoscimento. Ora, non vi può essere dubbio sul fatto che, nell'era dell'interdipendenza mondiale complessa e dei processi di estesa transnazionalizzazione, aumentano le esigenze di sicurezza e di ordine pubblico e quindi di difesa, personale e sociale, nei confronti di variabili indipendenti esterne al sistema d'appartenenza. Però, se si tiene conto del paradigma dei diritti umani e delle esigenze di pace sociale, la risposta razionale non può essere: più stato di polizia, meno stato di diritto, ancor meno stato sociale, nuovi modelli di difesa nazionale armata, indebolimento delle strutture organizzate di cooperazione multilaterale. La risposta razionale è invece esattamente il contrario: più stato di diritto, più stato sociale, più integrazione sopranazionale, più sicurezza collettiva, più democrazia dalla città all'Onu, lotta ad ogni forma di discriminazione nei confronti di chi è “altro” – sia questo donna o immigrato o emarginato –, lotta contro ogni forma di intolleranza, lotta contro la xenofobia. Questa risposta, che riteniamo razionale oltre che giusta, tanto più si appalesa urgente se si considera che lo “spazio di polizia” nel sistema dell'UE ha cominciato a realizzarsi in base ad un triplice ordine di discriminazioni: tra cittadini di stati dell'UE in regola con gli impegni attuativi di Schengen e cittadini di altri stati dell'UE non in regola; tra cittadini dell'UE e cittadini extracomunitari; tra extracomunitari con visto d'ingresso ed extracomunitari richiedenti asilo.

Come ho prima accennato, questo stato di cose fa aumentare il deficit democratico dell'UE e non può quindi non indurre a riflettere più puntualmente sui contenuti e sulle ragioni di questo deficit nonché sui rimedi idonei a colmarlo. È luogo comune dire che il deficit democratico dell'Unione discende dal fatto che il Parlamento Europeo non ha i poteri che sono *naturaliter* propri di un'assemblea parlamentare direttamente eletta dai cittadini, cioè pieni poteri legislativi e di controllo politico sull'Esecutivo. Questo è certamente un aspetto importante del deficit. Ma un altro aspetto, il cui rilievo deve considerarsi pregiudiziale, consiste nel fatto che i diritti umani, ovvero la *ratio* fondante della democrazia, non costituiscono parte esplicita e organica dell'ordinamento giuridico e del sistema politico dell'Unione. Finora, deficit democratico e diritti umani sono stati trattati disgiuntamente, sulla base di un approccio che ritengo carente sotto il profilo scientifico e inefficace sotto quello applicativo. È così accaduto che, al fine di colmare il deficit democratico, si sono rivendicati poteri legislativi per il Parlamento Europeo, mentre per ovviare alla assenza istituzionale dei diritti umani nel sistema dell'Unione si è insistito, in via principale, nel proporre l'adesione

dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950. È ben vero che si prescrive che tra i poteri del Parlamento ci debba essere quello di adottare la Costituzione dell'Unione la quale, come tutte le costituzioni democratiche, dovrebbe enunciare nella sua prima parte il principio del rispetto della dignità della persona umana con relativa lista di diritti fondamentali. Ma perché così avvenga, occorre un movimento costituzionalista che faccia del richiamo ai diritti umani la sua rivendicazione centrale. È accaduto invece, negli anni passati, che il movimento federalista europeo, come prima ricordato, abbia insistito più sul trasferimento di sovranità dal basso verso l'alto e sui poteri delle "istituzioni" sopranazionali più in generale, che sulla tutela dei diritti umani dalla città all'Unione.

Naturalmente, il paradigma dei diritti umani non è un paradigma "neutrale" come potrebbe invece apparire – ma soltanto apparire – il principio di sussidiarietà. Esso comporta infatti un duplice percorso attuativo: in sintesi, stato di diritto e anche, indissociabilmente, stato sociale (poiché i diritti umani sono sia civili e politici sia economici, sociali e culturali, tutti interdipendenti e indivisibili). Intendo dire che le radici del deficit democratico sono più profonde di quelle che consistono nella mancanza di potere legislativo del Parlamento Europeo. Non è soltanto una questione di avarizia degli stati nazionali nell'attribuire competenze e poteri, è anche e soprattutto questione di disancoraggio dell'UE da quei valori e da quei principi che postulano la democrazia e quindi più poteri per il Parlamento.

3. La prima istituzione comunitaria che si è fatta carico del problema del rispetto dei diritti umani nella Comunità è stata la Corte di giustizia delle Comunità Europee, a partire dalla nota sentenza *Stander* del 12 novembre 1969. La seconda istituzione in ordine di tempo, ma la più impegnata oggi in questo campo, è il Parlamento Europeo. La ragione di questo suo interesse, anzi di questa milizia per i diritti umani, è di tutta evidenza: il PE, promuovendo la causa dei diritti umani, si dà futuro, poiché i diritti umani postulano un potere sovraordinato a qualsiasi altro, innanzitutto il potere costituente dell'istituzione *naturaliter* deputata a riconoscerli.

La prima, importante espressione dell'impegno del PE *in re* diritti umani è costituita dal "Progetto di trattato che istituisce l'Unione Europea", del 1984, dovuto all'iniziativa di Altiero Spinelli. Come noto, questo progetto non ha avuto un seguito istituzionale immediato, come non l'ha (ancora) avuto il "Progetto di Costituzione dell'Unione Europea" del 1994, quest'ultimo preceduto nel 1989 da un altro documento del PE intitolato "Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali". Nell'articolo 4 del progetto Spinelli si legge: "1. L'Unione tutela la dignità dell'individuo e riconosce ad ogni persona che rientri nella sua sfera di competenza i diritti e le libertà fondamentali quali risultano in particolare dai principi comuni delle costituzioni degli stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. 2. L'Unione si impegna a mantenere e sviluppare, entro i limiti delle sue competenze, i diritti economici, sociali e culturali che risultano dalle costituzioni degli stati membri nonché dalla Carta sociale europea. 3. Entro un termine di cinque anni, l'Unione decide circa la sua adesione agli strumenti internazionali sopra menzionati, nonché ai Patti delle Nazioni Unite relativi ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali. Entro lo stesso termine, l'Unione adotta la pro-

pria Dichiarazione dei diritti fondamentali secondo la procedura di revisione di cui all'articolo 84 del presente trattato. 4. In caso di violazione grave e persistente da parte di uno stato membro dei principi democratici o dei diritti fondamentali, potranno essere adottate delle sanzioni, secondo le disposizioni di cui all'articolo 44 del presente trattato". Benché rimasto allo stadio di progetto, il documento Spinelli ha comunque sicuramente influito nel fare inserire un esplicito richiamo ai diritti umani nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo del 1985, con questo testo: "I. Decisi a promuovere insieme la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale". Su questa traccia, nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea i riferimenti, per quanto frammentari, ai diritti umani passano dal "preambolo" al "dispositivo".

Gli atti *politici* più importanti in materia sono le due Risoluzioni che il PE adotta a cadenza ormai annuale, rispettivamente ai diritti umani nel mondo e ai diritti umani nell'Unione (nota, le ultime ris.). Su questi e sul Trattato di Maastricht ci si soffermerà più oltre.

Atti riguardanti i diritti umani sono dovuti anche ad altri organi comunitari. Si ricordano in particolare: il Documento sull'identità europea (Vertice di Copenaghen del 14 dicembre 1973), la Dichiarazione comune (Parlamento, Consiglio e Commissione) sui diritti fondamentali del 5 aprile 1977, la Dichiarazione sulla democrazia (Consiglio Europeo di Copenaghen dell'8 aprile 1978), la Dichiarazione contro il razzismo e la xenofobia (Parlamento, Consiglio, Rappresentanti degli stati membri riuniti in seno al Consiglio, Commissione) dell'11 giugno 1986, la Dichiarazione sui diritti dell'uomo (Ministri degli esteri riuniti nel quadro della Cooperazione Politica Europea e Consiglio) del 21 luglio 1986, la Dichiarazione sull'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia (Consiglio Europeo di Dublino, 26 giugno 1990), la Dichiarazione sui diritti umani (Consiglio Europeo di Lussemburgo, 29 giugno 1991), la Risoluzione sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo (Consiglio e Stati membri riuniti in seno al Consiglio, 28 novembre 1991), la Dichiarazione sul razzismo e la xenofobia (Consiglio Europeo di Maastricht, 10 dicembre 1991).

Come già avvertito, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, TUE, non è una Costituzione in senso proprio, è un accordo giuridico fra stati inteso ad aggiornare lo "statuto" di una organizzazione internazionale, per quanto *sui generis*, qual è la Comunità-Unione Europea. In esso, il riferimento ai diritti umani è enunciato nei seguenti termini: Preambolo "confermando il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto"; art. B "L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: ... rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione"; art. F.2 "L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ... e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario"; art. 8,2 "I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato"; art. 130 U, 2 "La politica della comunità in questo settore

(cooperazione) contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"; art. J.1 "Gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune sono i seguenti: ... mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; ... sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"; art. K.2, già citato.

Quali i limiti del TUE sotto il profilo dei diritti umani? Ne esistono almeno tre, tutti di fondamentale importanza: non c'è un Titolo *ad hoc*, con l'elenco dei diritti; il riferimento ai diritti umani è più guardando *ad extra* che *ad intra*, più per i rapporti esterni che per la dinamica interna al sistema dell'UE; la "cittadinanza dell'Unione" non è fondata sui diritti umani. È comunque del massimo rilievo il fatto che il più importante strumento giuridico dell'UE abbia memoria esplicita dei diritti umani in relazione a capitoli operativi dell'Unione.

Un altro importante documento è la Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori, adottata dal Consiglio Europeo, nonostante la strenua opposizione del governo della Signora Thatcher, il 9 dicembre 1989. Questo documento si segnala, oltre che per l'autorevolezza dell'organo da cui promana, soprattutto per la sistematicità e l'organicità del contenuto. Non è un atto giuridicamente vincolante – e qui sta il suo limite maggiore –, è però sintomatico di una tendenza a guardare ai diritti umani in base al principio della loro interdipendenza e indivisibilità e a trarne debite conclusioni per quanto riguarda programmi specifici sul terreno delle politiche sociali: il poco noto Protocollo sulla politica sociale, allegato al Trattato di Maastricht ed egualmente vincolante per gli stati che l'hanno ratificato (trattandosi di un accordo giuridico), è un esempio di ricaduta diretta della Carta comunitaria nell'ordinamento dell'Unione.

Nel sistema dell'UE, i diritti umani non sono soltanto evocati nei documenti giuridici o quasi-giuridici e in qualche sentenza della Corte di giustizia; esistono anche organi più o meno specificamente deputati alla loro promozione, se non ancora alla loro efficace protezione. L'istituzione comunitaria più attrezzata al riguardo è il Parlamento Europeo, con i seguenti organi: Sottocommissione per i diritti umani, organo ausiliario della Commissione per gli affari esteri e per la sicurezza; Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni; Commissione per le petizioni; Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini; Commissione per gli affari istituzionali; Commissione per i diritti della donna; Commissione per gli affari sociali, lo sviluppo e l'ambiente; Commissione per lo sviluppo e la cooperazione. I diritti umani costituiscono dunque una materia per così dire trasversale rispetto alle competenze di una molteplicità di Commissioni parlamentari. La Sottocommissione e la Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni svolgono un lavoro organico e di coordinamento in particolare per quanto riguarda il più importante *output* periodico del PE: le due Risoluzioni annuali prima ricordate, rispettivamente sui diritti umani nel mondo e sui diritti umani in seno all'Unione. Alle altre Commissioni si deve la folta sequela di Risoluzioni riguardanti casi specifici di violazione dei diritti umani e determinati paesi. Per quanto attiene ai diritti umani nel mondo, dal 1988 al 1983 il PE ha adottato ben 345 Risoluzioni, di cui 79 concernenti i paesi africani, 39 i paesi centroamericani, 13 i paesi

latinoamericani, 4 gli Usa e il Canada, 63 i paesi asiatici, 73 i paesi del vicino e medio oriente, 74 i paesi europei (v. a cura del Parlamento Europeo – Direzione generale degli studi e Unità diritti dell'uomo –, la pubblicazione “Il Parlamento Europeo e i diritti dell'uomo”, Lussemburgo, 1994). Nello stesso periodo, le interrogazioni parlamentari sono state 819, le audizioni pubbliche (*hearings*) 5 (Tibet, Timor orientale, ex Jugoslavia, sviluppo, vittime della tortura). Per quanto attiene ai diritti umani all'interno dell'UE, dal luglio 1989 al luglio 1983 il PE ha adottato 37 Risoluzioni su argomenti quali: diritti umani nella Comunità, razzismo e xenofobia, libera circolazione, asilo e immigrazione, criminalità (traffico di droga, terrorismo). Le interrogazioni parlamentari sono state 114, 2 le Commissioni d'inchiesta (razzismo e xenofobia, traffico di droga), 5 le *hearings* (immigrazione e asilo, criminalità urbana, libertà di espressione, trattamento dei detenuti, problema dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea).

All'interno della Commissione della Comunità, l'organigramma diritti umani è meno ricco che in seno al PE. Da molti anni opera l'Unità diritti umani, recentemente denominata Unità diritti umani e democratizzazione, con finalità prevalentemente di informazione. A partire dal 1991 si è attivato, con compiti di coordinamento e gestione dei programmi cui si accennerà tra breve, il Gruppo interservizi diritti umani, che fino al 12 luglio 1995 ha tenuto 22 riunioni (v. a cura della Commissione della CE, Relazione sulla realizzazione delle azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione (per il 1994), doc.Com (95) 191 def, Bruxelles, 12 luglio 1995). Un altro organo comunitario che si colloca nell'area dei diritti umani, previsto dal Trattato di Maastricht e recentemente entrato in funzione, è il Mediatore europeo.

4. Fino a ieri, sarebbe stato azzardato parlare di una “politica comunitaria dei diritti umani” o di un capitolo diritti umani della politica generale della Comunità, considerato che l'attenzione ai diritti umani non andava al di là dell'attività, dichiaratoria e raccomandatoria, del PE. Non che questo tipo di attività non sia di per sé importante e utile: serve infatti a elucidare principi, a denunciare violazioni, a informare e sensibilizzare l'opinione pubblica, a porre le indispensabili e corrette premesse dell'azione politica. Diciamo che il PE ha tracciato la strada dell'azione politica, obbligando di fatto l'UE a seguirla secondo i principi elucidati e ribaditi dal PE. Se dovessimo dare un nome a questa strada proporremmo quello di “via dell'effettività del diritto internazionale dei diritti umani”, quale generato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il PE è una sorta di paladino del nuovo diritto internazionale, un assertore di legalità ispirata a valori umani universali. Si vedano le due Risoluzioni annuali per averne conferma. Si valuti inoltre il significato del fatto che il PE indirizza le sue Risoluzioni, nominativamente, sia agli stati, sia alle Nazioni Unite, sia ad Amnesty International.

Il passaggio dalla pur indispensabile fase dichiaratoria all'azione politica ha cominciato a realizzarsi, nell'area dei diritti umani *ad extra*, a partire da quando in seno all'UE è stato inventato il cosiddetto *principio di condizionalità* (PE e Consiglio Europeo) e il Consiglio dei ministri ha varato un programma organico, con relativi fondi, denominato “Iniziativa europea per la realizzazione di azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione”. Il principio di condizionalità è quello

secondo cui il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici deve avere il primato sull'interesse economico: inserito quale clausola fondamentale negli accordi coi paesi terzi – qualsiasi accordo, non soltanto quelli riguardanti la cooperazione e lo sviluppo –, esso comporta che l'UE e i suoi stati membri debbano sospendere l'esecuzione se la controparte viola i diritti umani e i principi democratici, fatto salvo in ogni caso l'aiuto umanitario in senso stretto. Nella Risoluzione sul rispetto dei diritti umani nella Comunità Europea dell'11 marzo 1993, il PE “propone che tutti gli accordi conclusi dalla Comunità prevedano una clausola esplicita di sospensione (clausola baltica) come anche una clausola generale di non esecuzione in caso di gravi violazioni dei diritti umani” (punto 16). Nella Risoluzione gemella sui diritti umani nel mondo del 12 marzo 1993, il PE “ritiene che un altro elemento centrale della politica esterna della Comunità sia l'incorporazione di clausole standard relative ai diritti umani in tutti i futuri accordi di aiuto e commerciali, non soltanto nel preambolo ma negli stessi articoli, in modo da costituire una base giuridica solida e vincolante per un'azione reciproca” (punto 41). Nel precedente punto 40, il PE “chiede alla Comunità di promuovere l'inclusione dei diritti umani nei programmi delle istituzioni finanziarie internazionali, dei consorzi per la fornitura di aiuti, delle agenzie delle Nazioni Unite e degli organismi a queste affiliati, come pure di garantire che queste istituzioni adottino in modo coordinato e coerente, sia nelle parole che nei fatti, gli strumenti internazionalmente riconosciuti nel campo della protezione dei diritti umani”.

Il documento base del programma “Iniziativa europea” è la dichiarazione del Consiglio Europeo di Lussemburgo del giugno 1991, seguito dalla risoluzione del Consiglio e degli stati membri riuniti in seno al Consiglio del 28 novembre 1991 (procedure e linee operative). Nell'assegnazione dei contributi finanziari dell'UE, vengono privilegiate le azioni che mirano a radicare lo stato di diritto, a sostenere i processi di transizione democratica, a potenziare il ruolo delle organizzazioni non governative, Ong, e più in generale quelle che si definiscono le istituzioni indipendenti di *civil society*, nonché a promuovere i diritti economici e sociali. Questa “Iniziativa europea” si articola in programmi mirati quali: Phare (per lo sviluppo della democrazia e dello stato di diritto nonché della società civile nei paesi dell'Europa centrale e orientale: 10 milioni Ecu), Tacis (per gli stessi fini del primo, negli stati indipendenti dell'ex Unione sovietica: 10 milioni Ecu), Azioni comunitarie di sostegno alla democrazia e di appoggio al processo di pacificazione nelle repubbliche della ex Jugoslavia (5 milioni Ecu), Diritti umani e democratizzazione nei paesi in via di sviluppo (14 milioni Ecu), Processo di democratizzazione in America latina (13 milioni Ecu), Sovvenzioni a favore delle attività di organizzazioni che perseguono scopi connessi alla tutela dei diritti umani (5 milioni Ecu), Aiuto dell'UE alle organizzazioni non governative che operano per la promozione e la tutela dei diritti umani in Turchia (500.000 Ecu), Sostegno ai centri di riabilitazione delle vittime della tortura e alle organizzazioni che offrono un aiuto concreto alle vittime di violazioni dei diritti umani (2 milioni Ecu). È un programma di alto profilo politico, oltre che per i valori che intende promuovere, anche perché favorisce la crescita di ruolo delle formazioni organizzate di società civile. Si estende così e si consolida la collaborazione tra l'UE e le Ong, una collaborazione fino a ieri limitata all'area di applicazione della Convenzione di Lomè riguardante la cooperazione tra l'UE e i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico).

5. Quale il futuro dei diritti umani nell'UE, quali le implicazioni per l'assetto istituzionale e le politiche dell'Unione?

Prima di avanzare una risposta, che non potrà che essere in termini di ipotesi più che di previsione, giova fare il punto diagnostico dell'attuale stato di cose. Una prima valutazione di carattere generale è che il paradigma dei diritti umani ancora non plasma o informa "costituzionalmente" il sistema dell'Unione Europea. Certamente, ci sono oggi – non c'erano ieri – i richiami espressi ai diritti umani nelle fonti statutarie dell'Unione, ma non nella forma appropriata: che è quella di una "carta costituzionale", la cui prima parte richiami il duplice principio della sovranità popolare e del rispetto della dignità della persona e dei suoi diritti innati e inalienabili. Come abbiamo visto, in alcuni importanti strumenti giuridici dell'UE c'è il rinvio agli strumenti giuridici internazionali dei diritti umani, in particolare alla Convenzione europea, e ai principi costituzionali degli stati membri. Nell'ordinamento comunitario ci sono pertanto "tessere" dei diritti umani, ma non ancora il "mosaico". Sono comunque tessere utili e ne segnalerò alcune. Una tessera importante è costituita dall'interpretazione che il Parlamento Europeo va facendo del diritto internazionale dei diritti umani, sposando quella che definiamo l'ortodossia dei diritti umani, cioè la dottrina elaborata nel sistema delle Nazioni Unite attraverso organi specializzati, gruppi di lavoro, procedure e conferenze. Il PE partecipa al laboratorio della cultura dell'universale, ovvero a quella cultura che si coagula attorno ad un sapere transnazionale, indispensabile per l'integrazione e il dialogo interculturale e di cui si fa uso, esemplarmente, in occasione delle grandi Conferenze mondiali delle Nazioni Unite (da Rio nel 1992 a Pechino nel 1995). Mediante il PE, l'UE accetta e ribadisce i principi fondamentali del diritto internazionale dei diritti umani e cioè che i diritti umani sono diritti innati (v. articolo 1 della Dichiarazione universale del 1948), universali, interdipendenti e indivisibili, e che c'è interdipendenza tra diritti umani, sviluppo, democrazia e pace. Accanto a questa funzione esegetica – e didascalica, pedagogica ... –, il PE svolge una funzione originale, di "invenzione" (e anche di iniziale messa in atto) di criteri, procedure e strumenti di garanzia (*enforcement*) dei diritti umani internazionalmente riconosciuti: in particolare, del diritto-dovere di ingerenza umanitaria e del principio di condizionalità cui ho prima fatto cenno. Anche questa funzione inventiva si dirige *ad extra*, ma non è senza conseguenze nel senso di affrettare la ricaduta *ad intra* in termini di strutture e procedure specificamente innestate nel sistema dell'Unione. Un importante elemento che attesta dell'avvenuto inizio della ricaduta è il parere emesso nel 1995, su richiesta del Consiglio dei ministri, dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, favorevole a che l'UE aderisca in quanto tale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Si avvia quindi a soluzione una questione veramente annosa. La prima proposta della Commissione, intesa a fare aderire l'UE alla Convenzione europea, è del 1979. Soltanto nel 1993 il PE commissiona un rapporto dettagliato in materia e il Consiglio istituisce un apposito gruppo di lavoro. Lo stesso Consiglio chiede nel 1994 un parere alla Corte di giustizia circa la compatibilità dell'eventuale adesione alla Convenzione europea con le disposizioni del Trattato di Maastricht. C'è inoltre da segnalare la richiesta del Parlamento Europeo per la elaborazione e la messa in opera di un "Programma d'azione per una politica dei diritti umani organica e coordinata"; la già ricordata chiamata in causa delle Ong per la realizzazione di programmi mirati sui diritti umani e la

democratizzazione; il manifesto interesse del neonato Comitato delle Regioni per la causa dei diritti umani nell'Unione; la proposta, sempre del PE, affinché in seno alla Commissione venga creato uno specifico "portafoglio" diritti umani affidato ad un unico Commissario.

6. Questi sono segnali incoraggianti. Sicché è possibile fissare una più organica agenda delle cose da fare assumendo alcune ipotesi sul futuro dei diritti umani nell'UE. Questo futuro è strettamente legato ai poteri costituenti del Parlamento europeo: si può ipotizzare che quanto più aumenterà la consapevolezza dei diritti umani tanto più si accelererà il processo di acquisizione di pieni poteri legislativi da parte del Parlamento. Si può ipotizzare che diverrà insostenibile la separazione fra le prese di posizione e le impegnative politiche *ad extra*, da un lato, e la reticente traduzione interna del codice internazionale dei diritti umani, dall'altro. Tenuto conto delle occasioni aperte dai vari programmi Phare, Tacis, etc., si può ipotizzare che aumenterà il rilievo del ruolo delle Ong nel sistema politico dell'UE. Si può infine ipotizzare che le istanze di stato sociale, oltre che di stato di diritto, diventeranno una *issue* politica e istituzionale centrale nel sistema dell'Unione.

Dei diritti umani l'UE non potrà fare a meno, poiché essi sono utili al mantenimento e allo sviluppo dell'UE nella misura in cui l'UE è sempre più sollecitata a garantire, oltre che il benessere economico, anche la democrazia, l'ordine pubblico e la pace sociale. La prassi della democrazia è in crisi, pur se con diversa enfasi, in quasi tutti i paesi membri dell'UE. Le ragioni della crisi sono molteplici: degenerazioni partitocratiche, esasperazione della democrazia elettorale a scapito della democrazia partecipativa, globalizzazione dell'economia e concentrazioni economiche e finanziarie. Una delle cause principali sta proprio nel fatto che lo stato, nella sua tradizionale forma di stato-nazione-sovrano-armato-confinario, non riesce a far fronte alle incalzanti crisi di governabilità dovute alla forza determinante di variabili esterne allo stato medesimo. Molte fondamentali decisioni si prendono fuori dello stato, in uno spazio ove c'è poca o punta traccia di democrazia. Facendo ostacolo all'espandersi della prassi democratica in sede sopranazionale, lo stato diventa una camicia di forza della democrazia senza d'altro canto riuscire a recuperare la capacità di reprimere i ricorrenti episodi di xenofobia e razzismo e di arrestare il dilagare della criminalità transnazionale (droga, prostituzione, commercio d'organi e di armi). In alcuni paesi si manifestano tentazioni autoritarie, con diffusione di quella che possiamo chiamare la sindrome del Capo e con cenni di involuzione poliziesca dei regimi politici.

Ci sono però anche gli elementi positivi. Per esempio, crescono la cultura e l'azione delle innumerevoli articolazioni della *global civil society*. Rivendicando un autonomo ruolo d'iniziativa per il dialogo e la pace fra i popoli, si affacciano sulla scena della politica mondiale le Città e le altre istituzioni territoriali subnazionali: regioni, länder, province, distretti...: il messaggio che se ne ricava è che ci sono istituzioni che sono per antonomasia "territorio", che sono incarnate nel "territorio", ma che non sono e non vogliono essere "confine".

Una organica strategia dei diritti umani in seno all'Unione Europea andrà certamente contro le tendenze negative della economia e della politica ed entrerà in sinergia con le tendenze positive da ultime accennate. I passi che devono e possono essere

fatti nel breve periodo sono in particolare l'adesione alla Convenzione europea e l'assegnazione di un portafoglio diritti umani ad un membro della Commissione. L'adesione dovrebbe essere la logica premessa per la successiva adesione alla Carta sociale europea del 1961 e al più recente Protocollo aggiuntivo che prevede un sistema di ricorsi collettivi in materia di diritti sociali. La compatibilità col Trattato di Maastricht è di tutta evidenza se si considera che al medesimo è allegato un apposito Protocollo sulla politica sociale nell'UE. Dovrebbe potere avvenire anche l'adesione alle principali convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani promosse dalle Nazioni Unite, a cominciare dai due Patti internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali: la necessità di questa ulteriore adesione discenderebbe dal fatto che nel Trattato di Maastricht c'è il riferimento esplicito alla Carta delle Nazioni Unite e ai diritti umani internazionalmente riconosciuti. Si creerebbe così una premessa di forte legittimazione perché l'Unione Europea in quanto tale possa far parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Dal canto suo, la messa in funzione di un Commissario con portafoglio diritti umani renderebbe concretamente organica la realizzazione del "Programma d'azione" richiesto dal Parlamento Europeo. Per quanto riguarda proprio il PE, mi pare razionale ed utile, anche al fine di superare la distinzione-schizofrenia dei diritti umani *ad extra* e *ad intra*, di creare una "Commissione dei diritti umani", senza con questo nulla togliere alla competenza di altre Commissioni in ossequio al principio di trasversalità dei diritti umani. Scomparirebbe naturalmente la Sottocommissione diritti. Le principali funzioni della nuova Commissione consisterebbero nel preparare le Risoluzioni annuali sui diritti umani nel mondo e nell'Unione, nel discutere i rapporti periodici che l'UE sarebbe obbligata a presentare ai competenti organismi internazionali in virtù della sua adesione alle convenzioni giuridiche internazionali nonché nel vagliare *sub specie* diritti umani i principali atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli elementi principali dell'organigramma diritti umani dell'UE dovrebbero pertanto essere: il Commissario ai diritti umani, il Médiateur europeo (già in funzione), la Commissione diritti umani del PE, la Corte di giustizia delle Comunità europee. Con questo apparato funzionale dovrebbe risultare più agevole portare a compimento l'intrapresa della "costituzionalizzazione" del sistema dell'UE. Ho più volte affermato che i diritti umani – e cioè la *ratio* che fonda la piena legittimazione e strutturazione democratica dell'UE – postulano la Costituzione dell'Unione. Nelle negoziazioni per la revisione del Trattato di Maastricht dovrebbe essere discussa l'opportunità che il PE abbia pieni poteri legislativi in materia di diritti umani e che li possa subito esercitare innanzitutto per scrivere – avvalendosi di documenti già in precedenza adottati – la carta dei diritti umani quale prima parte della Costituzione dell'Unione. Dovrebbe anche essere riveduto l'istituto della cittadinanza dell'Unione. Attualmente, questa cittadinanza si fonda sul fatto di essere cittadini di uno stato membro dell'Unione. La revisione dovrebbe avvenire nel senso di far basare la cittadinanza dell'UE sullo "statuto personale" dei diritti fondamentali di coloro che hanno residenza abituale di lavoro nel territorio dell'Unione. Dovrebbe essere infine sancito il riconoscimento delle formazioni di società civile, così com'è già avvenuto per i partiti politici.

Perché questo disegno strategico trovi attuazione, occorre che le formazioni di società civile si mobilitino ed esercitino pressione sui governi. Vale anche per l'intra-

presa europea quanto proposto dalla “Commission on global governance” circa il potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite. Un incoraggiamento alla mobilitazione popolare potrebbe venire anche dallo stesso PE mediante la indizione, dopo un adeguato lavoro preparatorio condotto con l’ausilio di Centri di studio e di Ong per i diritti umani, di una *mega-hearing* (udienza conoscitiva) sui diritti umani con la partecipazione di associazioni, centri di studio, Enti territoriali subnazionali e personalità del mondo della cultura e delle religioni.

7. Nelle teorie classiche dell’integrazione internazionale – funzionalismo e neo-funzionalismo – i diritti umani non sono mai ricompresi in quanto tali nella lista delle variabili indipendenti ovvero tra i fattori dell’integrazione. Io ritengo che la teorizzazione in atto sulla “global governance” e sulla “statualità sostenibile” non possa non condizionare ogni ulteriore sviluppo delle teorie dell’integrazione e della stessa dottrina federalista. Nel contesto di questo nuovo “sapere”, il paradigma dei diritti umani costituisce un elemento fondamentale sia di identificazione sociale e politica sia di legittimazione ad agire e a partecipare politicamente. Come noto, nei trascorsi decenni, nei confronti delle istituzioni europee c’è stato un “consenso permissivo” da parte delle società dei paesi membri, non una identificazione politica tale da indurre un coinvolgimento popolare di tipo anche affettivo.

Orbene, perché l’integrazione proceda sulla strada dello *state-building* in senso sopranazionale c’è bisogno proprio di identificazione politica e di legittimazione popolare sostanziale. Ma perché ciò avvenga occorre che esistano parametri che possiamo definire di identificazione naturale: tali sono i diritti umani, appunto perché percepiti come fondanti il “patto sociale”, qualsiasi patto sociale.

Un’utile lezione in materia si può ricavare da quanto sta accadendo con riferimento alle Nazioni Unite in concomitanza col cinquantesimo anniversario della loro costituzione. Continua infatti la mobilitazione popolare. Il 31 gennaio 1996 è stato diffuso a Ginevra un Appello sottoscritto da centinaia di Ong e personalità del mondo culturale a difesa delle Nazioni Unite. Questo “precedente” potrebbe valere anche per l’UE, facendo perno sulla questione appunto dei diritti umani.

In seno al movimento di *global civil society* va facendosi strada la consapevolezza che il futuro dell’Europa coincide con quello della effettività del diritto internazionale dei diritti umani con tutte le implicazioni istituzionali, politiche ed economiche.

Personalmente, sono convinto che l’Europa è segnata, anzi condannata dai diritti umani che essa stessa ha inventato. Altre cose che l’Europa ha inventato e di cui non può andare orgogliosa – lo stato-nazione-sovrano, eticizzato come “persona” iperumana (J. Maritain), il colonialismo predatorio, le guerre scientifiche – non reggono più all’incalzare dei grandi processi di internazionalizzazione che sono alimentati da forze profonde della storia e di cui l’Europa, da sola, non ne ha più il controllo. Invece, l’invenzione dei diritti umani resiste, anzi progredisce nella misura in cui altre culture “scoprono” i diritti umani e vi apportano i loro contributi originali. La universalizzazione reale dei diritti umani sta in questa confluenza creativa di tutte le culture. L’Europa ha inventato i diritti umani partendo dai diritti civili e politici, ma si è successivamente incagliata sui diritti economici, sociali e culturali teorizzando la precettività dei primi e la programmaticità dei secondi. E sugli stessi diritti umani di prima ge-

nerazione si è flagrantemente contraddetta anche in casa propria – fascismo, nazismo, antisemitismo, razzismo –, oltre che fuori casa – colonialismo e capitalismo rapinatorio.

Ma il discorso dei diritti umani è andato avanti, è entrato nella Carta delle Nazioni Unite, si è articolato nella Dichiarazione universale, è successivamente passato dalla solenne “raccomandazione” alla “norma” giuridicamente vincolante. E in questo farsi diritto della comunità umana o diritto panumano, i diritti economici, sociali e culturali si trovano indissociabilmente “riconosciuti” insieme coi diritti civili e politici, grazie all’apporto del “sapere”, più che delle teorie, dei *basic needs*, dell’umanesimo integrale, dello sviluppo umano.

Oggi, i diritti umani sono come un salutare *boomerang* per l’Europa: sono partiti da essa come diritti civili e politici, ritornano ad essa anche come diritti economici, sociali, culturali, individuali e collettivi (diritto alla pace, diritto all’ambiente, diritto allo sviluppo), insomma ritornano tutti insieme e internazionalmente giuridificati.

In questa vicenda circolare dei diritti umani avviene, deve avvenire, la catarsi dell’Europa: si bruciano le invenzioni negative e si libera l’identità vera, più profonda, tutta al positivo, quella dell’umanesimo e dell’universalismo.

In questa prospettiva, il traguardo dell’integrazione europea e paneuropea si pone, dinamicamente, come la sintesi fra diritti umani, pace e sviluppo sostenibile, una sintesi esemplare anche per altre parti del mondo da perseguire all’interno della casa comune delle Nazioni Unite. In altre parole, è sul terreno dei diritti umani che l’Europa è sfidata a realizzare la sintesi fra stato di diritto e stato sociale, fra pace interna e pace internazionale. ■