

Consiglio d'Europa: Intolleranza e diritti umani *

I. Introduzione

Il Comitato dei Ministri, preoccupato per la risorgenza delle varie forme di intolleranza in numerosi paesi membri, ha adottato una Risoluzione in materia (v. Annesso). In questo documento, il Comitato ha ribadito il proprio convincimento che la tolleranza così come il rispetto della dignità e l'eguaglianza intrinseca di tutti gli esseri umani costituiscono la base di qualsiasi società democratica e pluralista, e che il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali è il fondamento della giustizia e della pace nel mondo.

È stato ritenuto che il miglior modo di agire contro ogni forma di intolleranza è quello di preservare e consolidare le istituzioni democratiche e di incoraggiare la fiducia dei cittadini in esse. Il fondamentale ruolo dell'educazione e dell'informazione nell'azione contro l'intolleranza è stato riaffermato insieme con il riconoscimento del fatto che la sua origine risiede spesso nell'ignoranza, fonte di incomprendimento, di odio e quindi di violenza.

Il Comitato dei Ministri ha fermamente condannato ogni forma di intolleranza di qualsiasi origine, rigettando tutte le ideologie che portano al disprezzo dell'individuo o alla negazione dell'eguaglianza intrinseca di tutti gli esseri umani.

Infine, è stato deciso di moltiplicare gli sforzi sul piano nazionale e internazionale, soprattutto nell'ambito del Consiglio d'Europa, per agire efficacemente contro la propagazione di ideologie razziste e totalitarie.

II. Cosa è l'intolleranza?

Può definirsi intollerante ogni comportamento, forma di espressione o atteggiamento che violi o neghi indebitamente gli altrui diritti o inviti a violarli o a negarli. L'intolleranza è spesso associata al razzismo, alla xenofobia, al fascismo e

* Documento preparato dalla Direzione dei Diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, Strasburgo.

a forme analoghe di odio razziale, nazionale, etnico o religioso o ad altre forme di comportamento che praticino la discriminazione nei confronti di gruppi, minoranze o individui o vi incitino.

Nella sua espressione più virulenta, questo comportamento consiste nel proclamare o praticare apertamente la violenza o a perseguire o discriminare gli altri. Si può in questo caso parlare di intolleranza "flagrante". Un gruppo di lavoro della Conferenza sulla intolleranza in Europa, organizzata sotto gli auspici del Consiglio d'Europa nel dicembre 1980, ha fatto una distinzione tra l'intolleranza "flagrante" e la forma di intolleranza "strutturale" che talora si riscontra nelle istituzioni e organizzazioni pubbliche o private sia politiche, culturali o religiose, e che può anche trasparire nei mass-media e in talune tradizioni della società e che, senza apertamente proclamare l'intolleranza, la motiva e la incoraggia implicitamente.

È chiaro che le varie forme di intolleranza non si configurano tutte come violazioni dei diritti umani. Tuttavia, per il fatto di essere diretta contro l'eguale godimento dei diritti da parte di tutti gli individui, qualsiasi forma di intolleranza è contraria ai valori comuni degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa è contraria al loro "patrimonio comune di tradizioni politiche" e alla nozione di società democratica espressa dall'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Dal punto di vista giuridico, la principale forma di intolleranza consiste nella discriminazione flagrante o intenzionale praticata non importa se dagli organi dello Stato, da istituzioni pubbliche o private o da individui. Tutte le misure che traducono nei fatti l'idea fondamentale dell'eguaglianza di tutti gli esseri umani rivestono una importanza maggiore allo scopo di prevenire l'intolleranza. All'interno di queste misure figurano, tra le altre, le disposizioni giuridiche che garantiscono e rafforzano la protezione uniforme della legge e l'eguaglianza di fronte ad essa. Non va dimenticato che talune forme di trattamento differenziato di gruppi o di individui, benché inammissibili in quanto tali, rischiano per altri aspetti di favorire la discriminazione o l'intolleranza.

III. Il Terzo Piano a medio termine del Consiglio d'Europa

Il Comitato dei Ministri ha istituito un sistema di programmazione delle attività intergovernative sotto gli auspici del Consiglio d'Europa.

Nel Terzo Piano a medio termine (1987-1991), adottato dal Comitato dei Ministri il 20 novembre 1986 (Risoluzione 86, 21), la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce il primo obiettivo multidisciplinare. L'Organizzazione sta esplorando nuove forme di protezione ed è primariamente interessata alla situazione di taluni gruppi più vulnerabili. Il problema della tolleranza nel quadro delle relazioni intercomunitarie e la protezione dei non-nazionali sono al centro di una attenzione speciale (v. doc. DH-ED-COLL, 89, 2). Oltre alla Conferenza citata, recenti sforzi includono l'organizzazione delle Giornate europee "Osiamo vivere insieme" organizzate a Strasburgo dal 25 al 27 novembre 1987 dalla Commissione delle migrazioni, dei rifugiati e della demografia dell'Assemblea parlamentare; la Conferenza pluridisciplinare sugli aspetti educativi e culturali delle relazioni intercomunitarie organizzata congiuntamente, dal 5 al 7 dicem-

bre 1989, dal Consiglio della Cooperazione Culturale e dal Comitato Europeo sulle Migrazioni, con la collaborazione del Comitato di esperti per la promozione dell'educazione e dell'informazione nel campo dei diritti umani; e infine la seconda Conferenza sull'intolleranza in Europa, organizzata a Strasburgo dal 10 al 15 dicembre 1989.

Nel Settore 1 (Diritti dell'uomo e libertà fondamentali), il Consiglio d'Europa "intensificherà gli sforzi tesi a sensibilizzare il grande pubblico ai diritti umani e alle responsabilità che ne discendono per l'individuo... in una società pluralista". A questo titolo il suo ruolo è di individuare "le minacce e le nuove sfide ai diritti dell'uomo e alla dignità umana" ... quali "xenofobia e razzismo, intolleranza politica, religiosa, sociale e culturale". Esso analizza i concetti di base relativi ai diritti umani comuni alle democrazie europee, quali "non-discriminazione e eguaglianza effettiva (poveri, gruppi svantaggiati, gruppi minoritari, ecc.)".

Nel Settore 3 (Problemi sociali e socio-economici), uno dei grandi assi di lavoro è lo sviluppo dei diritti dei migranti e l'aiuto alle azioni suscettibili di indurre una migliore comprensione reciproca tra le comunità dell'immigrazione e le comunità di accoglienza.

La realizzazione di questi obiettivi passa attraverso la realizzazione di misure intese a promuovere "l'integrazione e la partecipazione alla vita locale", una azione in materia di "relazioni intercomunitarie" sulla base di una rete di progetti-pilota negli Stati membri e di progetti sperimentali di educazione e di formazione destinati ai migranti e alle loro famiglie.

La questione dell'intolleranza figura anche nel Settore 4 (Educazione, cultura e sport): il Consiglio d'Europa intraprende una "azione educativa e culturale contro la violenza, ... la xenofobia, il razzismo e il sessismo" e contribuisce all'educazione ai diritti dell'uomo nelle scuole e a una "educazione interculturale in un'ottica che superi il tradizionale concetto del fenomeno migratorio".

IV. *Inventario degli strumenti internazionali miranti a combattere l'intolleranza*

A. Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

(i) *Non-discriminazione.*

Ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o altre, origine nazionale o sociale, appartenenza a minoranza nazionale, censo o qualsiasi altra situazione". Risulta chiaramente che questa disposizione non implica un diritto alla protezione contro la discriminazione, a meno che si tratti di diritti e libertà definite nella Convenzione. Essa neppure fa obbligo generale agli Stati parti - salvo che in circostanze particolari - di proteggere chiunque contro una azione discriminatoria esercitata da individui.

La Commissione dei diritti dell'uomo ha tuttavia reputato che una discriminazione fondata su motivi diversi da un diritto garantito dalla Convenzione, poteva comunque ricadere nelle previsioni di quest'ultima. Essa ha ritenuto che la

discriminazione basata su motivi etnici o razziali poteva equivalere a un trattamento degradante contrario all'articolo 3 della Convenzione. Essa ha considerato "che è generalmente riconosciuto che occorre dare particolare importanza alla discriminazione basata sulla razza e che il fatto di imporre pubblicamente a un gruppo di persone un regime particolare fondato sulla razza può, in certe condizioni, costituire una speciale forma di attentato alla dignità umana".

Per quanto attiene a politiche per l'immigrazione di natura discriminatoria, la Commissione sottolinea che la discriminazione razziale potrebbe costituire un trattamento degradante mentre "una discriminazione basata su altri elementi, come per esempio la lingua, non solleverebbe problemi di questo tipo" (decisione sulla ricevibilità della richiesta 4403/70, 10 ottobre 1970). Questo modo di vedere è stato confermato a proposito di discriminazione etnica nella ricevibilità delle richieste 7823/77 e 7824/77, in cui la Commissione ha ritenuto che "il rifiuto di concedere carte di identità a membri di un gruppo nomade può sollevare problemi ai sensi degli articoli 3 e 14 della Convenzione circa il rispetto della loro dignità umana e il modo con cui essi sono trattati". Si può cogliere in queste due decisioni il segnale che la Commissione è particolarmente sensibile alle questioni riguardanti la discriminazione razziale o etnica. Resta comunque il fatto che la Convenzione non prevede espressamente l'interdizione generale della discriminazione razziale o etnica.

(ii) Intolleranza e libertà di opinione, di espressione e di riunione pacifica.

È chiaro che può darsi conflitto tra l'interdizione di questa o quella forma di comportamento intollerante e taluni diritti garantiti dalla Convenzione, in particolare la libertà di espressione e la libertà di riunione (articoli 10 e 11). In principio, perfino la manifestazione di intolleranza è protetta dall'articolo 10. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha reputato in numerose cause che l'articolo 10 protegge non soltanto "le informazioni o idee accolte con favore o considerate come inoffensive o indifferenti, ma anche... quelle che colpiscono, scioccano o inquietano lo Stato o una qualsiasi frazione della popolazione". Così esigono "il pluralismo, la tolleranza e lo spirito di apertura" (v., per esempio, la sentenza per l'affare Handsyde, serie A n. 24, par. 49; e la sentenza per l'affare Lingens, serie A n. 103, par. 41).

Il paragrafo 2 degli articoli 10 e 11 non consente di imporre alla libertà di espressione e di riunione che le restrizioni previste dalla legge o "necessarie in una società democratica". Secondo la giurisprudenza, questa necessità deve corrispondere a un imperativo sociale urgente.

A conferma, le disposizioni di fondo della Convenzione lasciano nettamente intendere che le libertà che vi sono garantite devono esercitarsi nella tolleranza e nel rispetto degli altrui diritti. È quanto discende dal paragrafo 2 degli articoli 8, 9, 10 e 11, secondo cui l'esercizio delle libertà che vi sono garantite può espressamente fare oggetto di una restrizione "necessaria alla protezione dei diritti e delle libertà altrui". Queste disposizioni non significano che i diritti in questione devono essere ristretti in quanto tali; esse indicano tuttavia che la Convenzione annette grande importanza al rispetto degli altrui diritti, compreso l'esercizio dei diritti che essa garantisce. È particolarmente vero per la libertà di espressione enunciata all'articolo 10, ove è detto espressamente che l'esercizio di questo diritto comporta "doveri e responsabilità".

Ciò detto, conviene citare un'altra disposizione della Convenzione. All'articolo 17, essa esclude chiaramente dalla sua protezione i comportamenti e le manifestazioni di intolleranza che mirano a distruggere o limitare indebitamente i diritti da essa garantiti. Il testo è il seguente: "Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante per uno Stato, un gruppo o un individuo, un qualsiasi diritto a esercitare una attività o a compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o libertà riconosciuti nella presente Convenzione o a limitazioni di tali diritti e libertà più ampie di quelle previste dalla Convenzione".

Secondo la Commissione europea dei diritti dell'uomo "lo scopo generale dell'articolo 17 è quello di impedire che i gruppi totalitari sfruttino nel proprio interesse i principi enunciati nella Convenzione".

In un caso di propaganda razzista, sollevato presso la Commissione, che si può prendere come esempio di comportamento intollerante, la politica preconizzata dai richiedenti era ispirata dalla preoccupazione generale di far sì che chiunque non fosse di razza bianca abbandonasse il territorio dello Stato citato, e ciò a prescindere dalla sua nazionalità, dal tempo di residenza nel paese, dai suoi legami familiari, e in disprezzo di considerazioni sociali, economiche, umanitarie o altre. La Commissione ha reputato che a una tale politica "contiene manifestamente elementi di discriminazione razziale, la quale è vietata ai sensi della Convenzione e di altri accordi internazionali". Essa si è riferita agli articoli 14 e 3 della Convenzione e ha richiamato il divieto delle espulsioni collettive di stranieri sancito dal Protocollo n. 4 annesso alla Convenzione, benché lo Stato citato non avesse ratificato detto Protocollo. Essa ha ritenuto che i richiedenti non potevano, viste le disposizioni dell'articolo 17, invocare né l'articolo 10 della Convenzione né l'articolo 3 del Primo Protocollo (richieste 8348/78 e 8406/78, Decisioni e Rapporti 18, p. 187).

Indipendentemente dall'assenza di qualsiasi divieto assoluto della discriminazione, la Convenzione permette una certa discriminazione nei confronti dei non-cittadini. Si tratta di una categoria particolarmente esposta al comportamento intollerante e che ne è spesso vittima. L'articolo 7 consente agli Stati parti di imporre restrizioni ai diritti garantiti dagli articoli 10, 11 e 14 per quanto riguarda l'attività politica degli stranieri. Non si trova nulla di analogo negli altri accordi internazionali sui diritti umani, per esempio nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, del quale la maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa sono parti. L'articolo 3 del Primo Protocollo riserva ai soli cittadini il diritto di partecipare alle elezioni, benché questa restrizione non vi sia espressamente formulata. Infine, i non-cittadini non beneficiano della stessa protezione per quanto riguarda il diritto di penetrare nel territorio di uno Stato parte e di risiedervi.

La Convenzione europea è ratificata da 22 membri del Consiglio d'Europa; il ricorso individuale è accettato da tutti i paesi contraenti e la giurisdizione della Corte è accettata da tutti i paesi membri, ad eccezione della Turchia.

B. Carta sociale europea.

I diritti enunciati nella Carta sociale europea del 1961 sono in principio garantiti a tutti i cittadini delle Parti contraenti. Il suo articolo 19 prevede più concretamente misure da adottarsi per opera delle Parti contraenti per quanto riguarda il

diritto dei lavoratori migranti e della loro famiglia alla protezione e all'assistenza. In numerosi campi che interessano il loro lavoro e la loro situazione sociale, essi devono, in virtù di tale disposizione, beneficiare di un trattamento non meno favorevole di quello riservato ai cittadini. In materia di intolleranza, l'articolo 19, par. 1, dispone che le Parti contraenti si impegnino "a prendere ogni utile misura, nei limiti in cui la legislazione nazionale lo consenta, contro ogni propaganda menzognera riguardante l'emigrazione e l'immigrazione".

La Carta sociale europea risulta ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa con l'eccezione di Belgio, Finlandia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Portogallo, San Marino, Svizzera e Turchia. Tuttavia, non tutti gli Stati contraenti hanno dichiarato, come prevede l'articolo 20, par. 1b, di considerarsi vincolati dall'articolo 19.

C. Convenzione europea relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante.

In merito alla situazione dei lavoratori migranti – gruppo particolarmente esposto ai comportamenti intolleranti – la Convenzione europea del 1977 relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante riveste una importanza tutta particolare. Essa risulta ratificata da Spagna, Francia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Turchia.

Destinata a potenziare la protezione offerta dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta sociale europea, questo strumento è fondato sul principio dell'eguaglianza di trattamento tra lavoratori migranti e cittadini dei paesi d'accoglienza.

Il termine "lavoratore migrante" indica "il cittadino di una Parte contraente che è stato autorizzato da un'altra Parte contraente a soggiornare sul proprio territorio per occuparvi un posto remunerato". La Convenzione non si applica ai lavoratori stagionali o frontalieri.

Le sue disposizioni interessano i principali aspetti dello statuto del lavoratore migrante, in particolare il reclutamento, gli esami medici e i tests attitudinali, il viaggio, i permessi di soggiorno e di lavoro, il gruppo familiare, l'alloggio, le condizioni di lavoro, le rimesse all'estero, la sicurezza sociale e sanitaria, l'espiazione del contratto di lavoro, il licenziamento e il reimpiego. L'eguaglianza di trattamento in materia di condizioni di lavoro e di diritto sindacale è espressamente sancita dalla Convenzione (articoli 16, 21, 24 e 28). Tra le disposizioni importanti figura il diritto, per i lavoratori migranti in stato di disoccupazione involontaria, di restare per un certo periodo di tempo sul territorio dello Stato di accoglienza per cercare un altro lavoro (articoli 9 e 25). La Convenzione contiene altre disposizioni circa la informazione appropriata che i migranti devono avere sui loro diritti e doveri (articolo 6).

Giova in proposito citare la Convenzione (n. 143) dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro "Sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione dell'eguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti", ratificata dai seguenti Stati membri del Consiglio d'Europa: Cipro, Italia, Norvegia, Portogallo, Svezia e San Marino. Da segnalare ancora che un gruppo di lavoro delle Nazioni Unite ha elaborato una "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie".

Esistono numerosi altri trattati internazionali pertinenti, che sono stati ratificati dai paesi membri del Consiglio d'Europa. Se ne citano i più importanti:

- Patti internazionali delle Nazioni Unite relativi ai diritti umani;
- Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale,
- Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'insegnamento;
- Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro in materia di lavoro e di professione.

Riassumendo, questo inventario degli accordi internazionali dimostra che la maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa sono, sul piano internazionale, obbligati ad impedire la discriminazione e l'intolleranza di carattere razziale, etnico e altro. Essi si sono impegnati a garantire l'eguaglianza in numerosi campi, ben al di là degli obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ciò implica per essi l'obbligo di adottare misure positive contro l'intolleranza e talune forme di discriminazione, non importa se provenienti dai pubblici poteri, dai singoli o da gruppi. Essi sono a questo titolo tenuti ad applicare misure speciali per proteggere le minoranze dalle manifestazioni di intolleranza. ■

