

**Rosario Sapienza**

**I diritti umani in Europa.  
Anniversari e riflessioni.**

**2020-4.5**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



**La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale***

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di dicembre 2020

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

**Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it)

Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)

Il 10 dicembre ricorre la Giornata Mondiale dei Diritti Umani. La data è stata scelta per ricordare la proclamazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione universale dei diritti umani, il 10 dicembre 1948 con la risoluzione 217/III, un testo che a oltre settant'anni dalla sua approvazione mantiene intatta la sua forza morale, ma purtroppo anche le sue intrinseche debolezze.

Nell'intenzione dei proponenti, la Dichiarazione doveva rappresentare a livello mondiale quello che nelle costituzioni degli Stati liberali era il cosiddetto Bill of Rights, ossia l'elenco dei fondamentali diritti della persona umana. L'idea della protezione dei diritti umani non era un'idea nuova. È noto infatti che le prime Dichiarazioni dei diritti dell'uomo risalgono al settecento ed esprimono la pressante urgenza di affermare l'esigenza di difesa della libertà del cittadino nei confronti di uno Stato tradizionalmente visto come avversario delle libertà. Sono, dunque, delle dichiarazioni "borghesi", che ci consegnano un modello di Stato attento a non invadere gli spazi di libertà del singolo cittadino. Queste dichiarazioni le ritroviamo ancora, aggiornate e integrate, in molte costituzioni statali. Rispetto ad esse, però, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo presentava alcune fondamentali differenze. Innanzitutto, per quel che riguardava la sua forza obbligatoria. Mentre le Dichiarazioni dei diritti che fanno parte delle Carte costituzionali degli Stati sono delle vere e proprie leggi, anzi hanno talvolta una forza superiore a quella della stessa legge, la Dichiarazione Universale, come molte altre Dichiarazioni delle organizzazioni internazionali, aveva il valore di una semplice raccomandazione indirizzata dall'Assemblea Generale agli Stati. In altri termini, pur avendo un alto valore morale, la Dichiarazione non imponeva agli Stati l'obbligo di proteggere i diritti in essa contenuti, ma semplicemente raccomandava loro di farlo. E risulta comunque dagli atti della commissione chiamata ad elaborarla che essa si propose espressamente di redigere un testo giuridicamente non vincolante.

Ma c'era un altro elemento di debolezza della Dichiarazione e consisteva nel fatto che mentre le Dichiarazioni dei diritti adottate all'interno degli Stati esprimevano una concordanza su certi valori fondamentali, la Dichiarazione Universale rappresenta piuttosto il compromesso tra visioni della società non solo diverse fra di loro, ma addirittura antitetice e contrapposte. E così, anche se la Dichiarazione enunciava certi diritti, era

chiaro fin dall'inizio che questi diritti avrebbero significato cose diverse a seconda del Paese nel quale ad essi si dovesse dare tutela. Una cosa, per esempio, era parlare di libertà d'espressione negli Stati occidentali, un'altra negli Stati socialisti.

E questo, diciamo così, equivoco di fondo, avrebbe segnato in maniera indelebile anche i successivi sviluppi in materia. Anche se deve precisarsi che in certa misura la difficoltà di fare emergere valori comuni dipende proprio dalla presenza tra gli Stati di differenti concezioni in materia e non da un atteggiamento di voluta sfiducia nella possibilità di dare un fondamento "forte", ossia radicato nei valori, alla protezione internazionale dei diritti dell'uomo.

D'altra parte, anche se è vero che il testo fu adottato all'unanimità (nel senso che non ebbe alcun voto contrario) è pure vero che numerose furono le astensioni (tutti i Paesi dell'Europa dell'Est, l'Arabia Saudita, il Sudafrica) e che due Paesi non parteciparono al voto (Honduras e Yemen).

E ancor oggi, come a proposito del testo della Dichiarazione, la presenza nel mondo di differenti visioni culturali sull'uomo e sul suo rapporto con la società e le istituzioni politiche rappresenta un problema per il sistema delle Nazioni Unite. Nonostante l'esistenza di numerosi trattati internazionali sui diritti dell'uomo, fatica ad emergere una visione uniforme sui diritti umani. E, in una certa misura, è anche giusto (oltre che inevitabile) che sia così, poiché nessun popolo può rinunciare alla sua identità e originalità che gli viene dalle sue tradizioni e dalla sua cultura. Il testo che venne approvato nel 1948 parla di diritti uguali per tutti e in questo senso può venire descritto come una rielaborazione del portato giusnaturalistico in tema di diritti umani: ma come non notare che la stessa idea giusnaturalistica di diritti uguali per tutti è un'idea di marca occidentale?

In fondo, lo stesso ideale internazionalista del pacifismo tardo ottocentesco, incarnatosi, anche se tardivamente, nelle organizzazioni internazionali universali, non riesce ad imporsi e non solo perché all'interno di quelle organizzazioni i Paesi non occidentali hanno una posizione di sicuro predominio, quantomeno numerico. Ciò accade perché l'estensione di quei valori si scontra con formidabili difficoltà legate alla diversità di fondo dei sostrati culturali che caratterizzano gli Stati nel mondo, mentre, invece, l'ideale pacifista e umanitario del tardo ottocento pretende di costruire una pace che riposi su una comune civiltà, sull'accettazione di valori comuni e di un comune sentire dei popoli della terra. Esso finisce

quindi con il giudicare intollerabile il fatto che dietro la sovranità statale si celino valori e modi di incarnarli assai differenti e quindi con il non poter “accontentarsi” di un ordine semplicemente convenzionale. In realtà, quel pacifismo nasceva da una visione del mondo come retto da valori e regole universali perché fondati su un comune sostrato culturale universale, su una sorta di diritto naturale universale, kantianamente affermato in termini per la verità piuttosto apodittici e ingenui.

Esiste invece uno scarto culturale tra l'Occidente e altre aree culturali, scarto che fa sì che il compito di costruire valori comuni che possano determinare una comune civiltà planetaria è assai arduo ed è, tutto sommato, ancora agli inizi. Non basta adottare strumenti internazionali in materia di diritti umani per far sì che i valori occidentali che di quegli strumenti sono il terreno di coltura si diffondano ipso facto a livello planetario. Ed è singolare, in verità, che un Occidente che ha prodotto gli studi di antropologia culturale non riesca a comprendere questo limite del suo ideale pangiuridico universale. Certo è che fino a quando non lo si comprenderà e non si opererà concretamente per un reale dialogo interculturale prima che internazionale, non si potrà dire di aver posto nemmeno la prima pietra all'edificazione di una comune civiltà giuridica a livello mondiale.

In Europa, è vero, si registrano risultati più incoraggianti, come ad esempio nell'ambito del sistema della Convenzione europea dei diritti umani ed anche all'interno del diritto dell'Unione europea.

Nel mese di novembre settant'anni fa, precisamente il 4 novembre 1950, veniva aperta alla firma la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. E venti anni fa, il 7 dicembre del 2000, veniva proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Due documenti diversi quanto al loro valore formale, ma dal contenuto certamente comparabile, quasi sovrapponibile, tanto che il più recente viene spesso considerato una versione aggiornata del primo.

Un tratto che accomuna molti degli interventi in occasione di queste celebrazioni è rappresentato dal diffuso inneggiare alla conquista, che alcuni danno per già avvenuta, di una dimensione “costituzionale” per l'Unione europea ed anche per il sistema internazionale di protezione dei diritti fondato sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per quel che riguarda quest'ultimo, ho già avuto modo di esprimere le mie riserve su questa idea, mostrando anche, mi auguro in maniera convincente, la sostanziale inutilità della questione della natura costituzionale della Corte di Strasburgo.

Qui mi limiterò dunque a ricordare che coloro che ragionano di costituzionalità del sistema di Strasburgo, dimenticano che la Convenzione è più che la Corte stessa e che il Consiglio d'Europa, a sua volta, è più che la Convenzione.

Certo, il sistema della Corte europea, vero e proprio tribunale internazionale posto a presidio della Convenzione, un trattato internazionale scritto come un catalogo "costituzionale" dei diritti fondamentali, ha fatto da catalizzatore al rinnovarsi anche in tempi recenti della nostalgia per una giurisdizione sovrastatale di una ipotetica federazione europea.

Non dobbiamo però dimenticare due elementi fondamentali.

Il primo è che lo schema del ricorso individuale ad un organo giudiziario di tutela e controllo è solamente uno tra i tanti metodi di controllo che l'evoluzione del diritto internazionale ha reso disponibili.

Il secondo elemento di riflessione è che il fatto che l'avvio del procedimento di controllo dipenda dal ricorso dell'individuo implica, a sua volta, che il meccanismo di tutela rimanga condizionato da questo ricorso individuale, che proprio perché individuale, si attiva solo quando l'individuo così ritenga.

La giurisprudenza della Corte, certamente pregevole, va vista dunque nell'ambito di una più ampia strategia nella quale essa si inserisce, quella posta in essere dagli organi politici del Consiglio d'Europa, sia l'Assemblea Parlamentare che il Comitato dei Ministri, a difesa dei diritti umani.

Ne viene fuori certamente un quadro di cooperazione serrata, quasi di integrazione, nel cui ambito operano strumenti peculiari del sistema, quali certamente sono la Corte con le sue sentenze ed anche l'Assemblea Parlamentare con le sue risoluzioni e raccomandazioni, e altri più tradizionalmente riconducibili alla dimensione del negoziato politico tra gli Stati.

E, altrettanto certamente, quel che importa è che il Consiglio d'Europa ci abbia assicurato settant'anni di costante progresso nella tutela dei diritti dell'uomo.

Diverse sono le considerazioni che devono proporsi per la Carta europea dei diritti fondamentali. Il 2 dicembre scorso la Commissione europea

ha pubblicato la sua Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta europea dei diritti fondamentali [COM (2020) 711], in occasione del ventesimo anniversario della proclamazione della Carta, che cade proprio questo 7 dicembre 2020.

Può essere utile ricordare qui che la Carta è pensata come un complemento ai tanti documenti nazionali e internazionali sui diritti umani e che essa impegna al suo rispetto in primo luogo le istituzioni dell'Unione e in secondo luogo gli Stati membri quando applicano il diritto dell'Unione.

Tuttavia, l'applicazione della Carta da parte degli Stati membri è ben lungi dall'essere soddisfacente. E dunque, per la seconda volta (la prima fu nel 2010) la Commissione propone una Strategia, cui si atterrà nei prossimi anni, per incentivare e monitorare la performance degli Stati membri.

Tanto più – la Commissione lo ricorda in esordio – che nuovi problemi si sono posti nell'ambito europeo in materia di diritti umani: i diritti dei migranti, i diritti di tutti nella pandemia da COVID 19, i diritti e la rinnovata politica di protezione ambientale del Green Deal, i diritti e la rivoluzione digitale.

Per fare tutto ciò, la Commissione perseguirà quattro direttrici d'azione, volte a promuovere l'effettiva applicazione della Carta negli Stati membri: puntare decisamente sul ruolo delle organizzazioni della società civile, dei difensori civici, dei professionisti del diritto; far diventare la Carta la bussola che indichi la giusta direzione alle istituzioni dell'Unione; accrescere nella gente comune la consapevolezza dei diritti enunciati dalla Carta.

La Commissione europea ricorda pure come questo documento sia parte di una articolata strategia di promozione della democrazia nell'era digitale, insieme con il Piano d'azione per la democrazia europea [COM (2020) 790] e il Meccanismo Europeo per lo Stato di diritto [COM (2020) 580].

Ricorda pure la Commissione che l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (della quale si è celebrato sempre quest'anno il settantesimo anniversario) rimane un passaggio fondamentale della strategia dell'Unione per i diritti umani.

Tutto ciò rafforzerà il ruolo dell'Unione quale protagonista della protezione dei diritti umani sulla scena globale.

Pertanto, la Commissione si impegna, a partire dal 2021, a presentare un rapporto annuale sull'applicazione della Carta e ricorda che la sua proposta del 2018 per un Regolamento sulle Disposizioni Comuni per

l'erogazione di finanziamenti europei nel periodo 2021-2027 [COM (2018) 375] prevede che per accedere a questi finanziamenti gli Stati membri dovranno dotarsi, tra l'altro, di una serie di meccanismi di attuazione della Carta dei diritti fondamentali.

Si tratta di una circostanza da non trascurare, sia perché riguarda finanziamenti importanti (quali quelli della politica europea di coesione, ma anche quelli di sostegno alle politiche migratorie) sia perché l'Italia è uno dei pochi Paesi europei che presenta ancora vistose carenze in materia.

Tra i tanti ritardi che il nostro Paese ha infatti accumulato nel corso degli anni sui complessi dossier della tutela dei diritti umani, ce n'è uno che appare particolarmente grave. In Italia non abbiamo, né mai abbiamo avuto, una specifica istituzione nazionale a tutela dei diritti umani, nonostante i tanti inviti che abbiamo ricevuto da svariate organizzazioni internazionali e nonostante i «Principi di Parigi», incorporati nella risoluzione n. 48/134, adottata il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea Generale Onu, ne facciano esplicita richiesta agli Stati.

Fin qui, però, poco o nulla si è fatto.

Abbiamo un Comitato interministeriale dei diritti umani che ha ben operato per oltre trent'anni, occupandosi di monitorare l'attuazione in Italia delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e di redigere i rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare sulla loro esecuzione.

Ma non è, per l'esiguità dei compiti e le ridotte capacità di manovra, l'istituzione nazionale che l'ONU richiede di istituire. Nel Terzo Ciclo della Revisione Periodica Universale al Consiglio ONU per i Diritti Umani, che ha esitato il documento conclusivo a marzo 2020, l'Italia ha ricevuto 45 raccomandazioni sul tema e le ha accettate, impegnandosi a rispettarle.

Ma ancora niente, ed è un problema. Anche perché i Principi di Parigi raccomandano (anche se non impongono, in verità) che le istituzioni in parola possano conoscere di reclami proposti da singole persone. Il che sarebbe di grande utilità, perché permetterebbe di sgravare il sistema giudiziario italiano, già in evidente affanno come dimostrano le ripetute condanne collezionate negli anni a Strasburgo, dall'onere di assicurare tutela ai diritti in tutte quelle situazioni che potrebbero formare oggetto delle competenze di un organismo nazionale.