



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
Collana Scientifica

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO E TUTELA DEI DIRITTI UMANI

a cura di Angela Di Stasi



Rubbettino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

Cooperazione internazionale allo sviluppo e tutela dei diritti umani

Atti dei Convegni di Studi
[1 dicembre 2004 - 30 novembre 2005]
Giornate per la cooperazione 2004-2005

a cura di Angela Di Stasi

**Copia omaggio
Esemplare fuori commercio**



Rubbettino

GIANCARLO GUARINO*

La cooperazione internazionale verso e con i paesi cdd. in via di sviluppo, diciamo meglio, meno fortunati di altri, diventa o può diventare uno strumento fondamentale per la realizzazione di una politica estera pacifica e solidale, anche fuori della politica "ufficiale" dei vari Governi.

È, e può diventare, uno strumento fondamentale per creare solidarietà ed amicizia, ma specialmente per sviluppare quella fiducia reciproca in assenza della quale, ogni tentativo di cooperazione diventa vano quando non addirittura dannoso.

Tanti fatti recenti mostrano come molti paesi vivano con estrema difficoltà il rapporto con i paesi più ricchi, quelli cdd. del Nord del mondo. E ciò perché, o almeno anche perché, è difficile che possano sottrarsi all'impressione (spesso assai concreta) che da un alto i paesi più ricchi in realtà sfruttino quelli più poveri o almeno non siano affatto interessati al loro sviluppo, ma solo alle loro risorse: aiuti, doni, ma non vera cooperazione allo sviluppo.

Dall'altro, perché sempre più spesso, troppo spesso, danno i paesi del mondo occidentale l'impressione, anche questa assai concreta, di voler esportare, cioè imporre, il proprio sistema di vita ad altri. Con la conseguenza, che, da un lato si vanta la propria (quella del cd. Mondo Occidentale, oggi non più definibile in maniera unitaria, come giustamente ha fatto osservare Huntington) come la migliore organizzazione politica del mondo, fondata sulla "democrazia" (concetto talmente difficile e controverso, da essere in realtà inutilizzabile o "di parte") e contemporaneamente magari si pretende di imporre quella democrazia, o meglio quel meccanismo di scelta dei governanti, con la forza, mentre dall'altro lato e nella realtà dei fatti, si favoriscono o almeno non si osteggiano regimi politici tutt'altro che democratici, ma accettati e blanditi perché amici dell'occidente.

Il risultato di questo modo di essere di certa politica internazionale è quella per cui, per citare una sconsolata osservazione di Amartya Sen, se

* Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II".

oggi si votasse (cioè se oggi si trasponesse semplicemente il nostro sistema di democrazia rappresentativa) in gran parte di quei paesi, le elezioni sarebbero vinte da gruppi politici fortemente autoritari o di cultura "fondamentalista". E questi ultimi, come noto, per definizione, ostili all'occidente.

Una notevole differenza (altra cosa spesso negata e quasi nascosta, come se fosse una colpa, mentre è invece una importante e positiva caratteristica dell'Europa e della sua cultura e della sua tradizione) rispetto al modo di esser di certo mondo occidentale transatlantico è data in Europa, oggi in particolare, anche nel modo in cui queste questioni sono trattate nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Certo, l'art. III-292 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa usa anche l'espressione democrazia per riferirsi ai criteri che devono guidare la politica estera dell'UE, ma quel concetto va letto, a mio parere nell'economia e nella logica del sistema comunitario, che quando parla di democrazia, spiega bene cosa intende, già nel medesimo articolo dove si parla esplicitamente di stato di diritto e di diritti dell'uomo, ma anche agli artt. I-45 e ss., dove si parla del principio dell'uguaglianza, del principio della democrazia rappresentativa e subito dopo del principio della democrazia *partecipativa* e infine del riconoscimento e della necessità del dialogo tra le parti sociali.

In questa chiave, assai ricca e complessa e tutt'altro che limitabile alla sola volontà di far valere un meccanismo di scelta dei governanti, va letto e interpretato il Capo IV del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, intitolato non a caso "cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario".

In altre parole e per concludere questo discorso molto generale, è l'intera politica estera europea che è informata e va informata a quel complesso di regole e principi, dove dunque una posizione particolarmente importante rivestono i diritti dell'uomo (del resto oggetto di attenta definizione nella parte seconda del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) e l'affermazione della validità dello stato di diritto.

Lo stato di diritto, appunto: questo è ciò che l'Europa si propone di esportare. Stato di diritto significa, predisposizione di regole di convivenza e quindi loro applicazione. La certezza del diritto, insomma. È appena il caso di rilevare come questa impostazione europea dello sviluppo della civilizzazione (così diverso dall'assolutistica e unilateralmente concezione statunitense) corrisponda assai meglio alle norme vigenti in materia di diritti dell'uomo (non solo a quelle europee, come ovvio) nella quali l'accento è sempre posto (è sempre stato posto) sui singoli diritti, sulle specifiche garanzie da riconoscere a tutti gli individui, per il solo

fatto di essere degli individui, piuttosto che sulle filosofie e sui meccanismi di ingegneria costituzionale. Ed è appena il caso di ricordare come il principio, fondamentale nel diritto internazionale, di autodeterminazione dei popoli, richieda appunto che si *garantisca* ai popoli, a tutti i popoli, la possibilità di svilupparsi autonomamente, secondo le proprie aspirazioni e ispirazioni culturali.

Uno dei punti salienti del trattato sulla costituzione europea è dato dalla regolamentazione della cittadinanza europea; in sé poco attinente (in apparenza) all'argomento trattato, ma come si vedrà fra poco, molto significativa, in quanto attraverso quella definizione si pongono le basi di un sistema europeo dei diritti dell'uomo e quindi anche della logica della cooperazione allo sviluppo.

L'istituto della cittadinanza europea, nelle sue molteplici sfaccettature, è stato regolamentato in maniera organica (anche se con qualche rilevante perdita di omogeneità e di chiarezza) nel *Trattato sulla Costituzione europea* in attesa attualmente di entrare in vigore e, pertanto, non ancora valido. Ma, tenuto conto che salvo alcune modeste differenze le norme ivi contenute sono le stesse di quelle del vigente trattato UE (artt. 17 ss.), conviene analizzare le norme in materia in quel quadro, che, prima o poi diverrà il quadro attuale e, speriamo, definitivo. Le continue modificazioni e integrazioni dei trattati originari, infatti, le aggiunte di nuovi testi, la creazione del sistema dell'Unione Europea in quanto distinto, ma parte integrante, di quello originario (anzi, a stretto rigore, è il trattato CE che fa parte del sistema dell'UE¹), hanno condotto ad un testo spesso confuso e pasticciato, di difficile gestione.

L'ennesimo rifacimento dell'intero sistema normativo comunitario nel menzionato trattato sulla Costituzione europea, se da un lato crea nuovi problemi di analisi e studio di una normativa risistemata in maniera diversa da come era in precedenza, dall'altro, si spera appunto, dovrebbe costituire almeno la base per un testo definitivo. Il cui contenuto effettivo, peraltro è in evoluzione permanente come è tipico e caratteristico del sistema comunitario e più in generale delle norme di diritto internazionale.

Certo è, e non si può sottacere in apertura di questo breve discorso, seppure solo come notazione del tutto marginale, che una Costituzione così consistente (*quattrocentoquarantotto* articoli e *trentasei* Protocolli!)

¹ Che a sua volta attualmente e a stretto rigore, non è una organizzazione internazionale, ma una sorta di trattato cornice all'interno del quale si ritrova l'organizzazione internazionale vera e propria: la Comunità Europea, già Comunità Economica Europea.

rischia di diventare un documento troppo complesso e ricco di trappole e trabocchetti per poter costituire una vera e propria Costituzione, per la quale, probabilmente, si dovrà attendere ancora a lungo.

Il torto, un torto a mio parere gravissimo, di coloro che questo documento hanno redatto, è stato quello di aver provveduto sostanzialmente a redistribuire le norme esistenti senza modifiche particolarmente profonde (anche se talune di esse sono di enorme importanza e non necessariamente si muovono nella direzione della auspicata Federazione Europea²) in un quadro, a loro giudizio, più organico (cosa, a mio parere solo in parte riuscita, come vedremo fra poco) e dall'altro nell'inserire talune novità, peraltro già presenti in parte, ma finora separate dal contesto normativo dell'UE.

In particolare, ai fini del discorso che ci interessa: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che diviene parte integrante del trattato sulla Costituzione (tanto più in quanto integrata dalla norma di cui all'art. I-9 al cui secondo paragrafo si afferma la partecipazione dell'UE alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo) e la regolamentazione più accurata (ma molto limitativa dei suoi effetti) del cd. *principio di sussidiarietà e di proporzionalità* di cui all'art. I-11, che viene integrato dal Protocollo n. 2, dove l'esercizio dei poteri comunitari in materia sono regolamentati e fortemente limitati rispetto al passato. Ed è un peccato, perché è appena il caso di ricordare come sia stato attraverso l'uso di strumenti del genere (sussidiarietà e poteri impliciti, per intenderci) che il sistema comunitario ha potuto crescere e svilupparsi fino al livello raggiunto attualmente.

Si dovrebbe proseguire, come ovvio, nell'elencazione delle norme in qualche modo limitative delle competenze e dei poteri comunitari, ma non è questo il luogo per farlo. Basti solo aggiungere che anche il meccanismo dei cdd. poteri impliciti, regolamentati attualmente dall'art. 308 CE, in maniera molto più sintetica (e pertanto molto più flessibile per gli organi comunitari) lo sarà assai di meno nella corrispondente disposizione dell'art. I-18 del trattato, che rinvia anch'esso al menzionato protocollo n. 2 sulla sussidiarietà: già solo questo rinvio, con il corrispondente "orpello" burocratico che ne consegue, basterebbe a dare l'idea del ridimensionamento dei poteri "comunitari" *tout court* rispetto a quelli degli stati membri in quanto tali.

² Anzi, molto spesso, come nel caso della sussidiarietà e dei cdd. poteri impliciti, si muovono proprio nella direzione inversa: quella di rendere il sistema molto meno autonomo e autoreferente rispetto agli stati membri di quanto non sia addirittura oggi.

Infine, solo per un accenno, va rilevato che il nuovo trattato, definisce in maniera esplicita ciò che finora era lasciato all'interpretazione, vale a dire le competenze dell'Unione europea: che sono indicate esplicitamente come competenze tutte di attribuzione e ripartite rispettivamente in competenze «esclusive» e «concorrenti», dove concorrenti sembrerebbe che siano, tra l'altro, proprio alcune delle attività in materia di cittadinanza dell'UE, alla luce del disposto dell'art. I-14, che rinvia esplicitamente alle norme sociali di cui alla parte III del trattato.

Questa noiosa elencazione di norme ha uno scopo ben preciso, che è quello di segnalare all'attenzione specialmente di chi non sia un "esperto" in diritto comunitario, talune variazioni, se non altro di clima per così dire, nel nuovo trattato, variazioni destinate ad influenzare seriamente il futuro dell'Unione.

Nonostante gli entusiasmi di chi (alquanto apoditticamente) vede in questa futura Costituzione³ uno strumento addirittura federativo, va rilevato che, invece, molto spesso le competenze, ma specialmente le capacità di azione della UE ne risultano non solo fortemente limitate (rispetto a quelle di cui dispongono attualmente l'UE e la CE), ma specialmente assoggettate, più strettamente che in passato, al controllo e alla volontà dei singoli stati membri. D'altro canto, anche le dichiarazioni di spavento per la fine dell'esperienza europea dovuta alla mancata ratifica (per ora) del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sono largamente esagerate. La vita dell'UE è costellata di crisi, sempre apparentemente gravi e sempre superate. Innanzitutto a causa del fatto che il sistema gode di una sua logica interna, ferrea e incontrollabile dagli stessi stati membri. Un sistema che riesce in qualche modo a crescere a prescindere dalla stessa esplicita volontà dei suoi membri, grazie soprattutto alla provvidenziale e radicale autonomia della Corte di Giustizia, che in questi anni, pur fra molti contrasti (e con spesso giustificatissime perplessità) ha creato, letteralmente, un sistema giuridico complesso e sempre più completo.

Inoltre, il diritto comunitario si è fino ad oggi caratterizzato per il fatto di essere un sistema giuridico che, partendo da fattispecie relativamente minimali e apparentemente marginali, affrontate in un certo senso di giorno in giorno, ha progressivamente creato, con l'azione costante degli organi comunitari e della sua amministrazione quotidiana, appunto, e inoltre con il menzionato supporto decisivo della Corte di Giustizia, un sistema normativo complesso e articolato, scarsamente codificato⁴,

³ Tecnicamente, peraltro, nulla più e nulla di meno di un mero trattato internazionale.

⁴ Con tutti gli ovvi rischi di una minore "certezza del diritto" per gli operatori.

ma spesso conflittuale con l'autonomia classica degli stati. Con il trattato, talune di queste prerogative comunitarie⁵, vengono in parte ridotte e ridimensionate mentre riappare come decisiva molto spesso la volontà degli stati in quanto tale.

Ciò ho sottolineato, allo scopo di mettere in evidenza un elemento, a mio parere, fondamentale, per una corretta ricostruzione delle norme comunitarie: la natura, oggi, ancora più schiettamente internazionalistica del sistema, di quanto già non lo fosse per il passato. Il che, ha una conseguenza di grande momento nell'interpretazione delle norme, dato che la natura di organismo nettamente internazionale dell'UE, impone di leggere sempre le disposizioni in una ottica internazionalistica e cioè nell'ottica di una interpretazione in cui non si può mai prescindere dalla volontà espressa e esplicita degli stati membri e dalla applicazione concreta delle norme all'interno degli stati membri, in assenza della quale il sistema rischia di restare impotente. E la crescita (o almeno l'apparente intenzione di veder crescere), in proporzione, delle attività sotto il controllo più o meno esclusivo degli stati, rispetto a quelle nel potere autonomo dell'UE, ne è una preoccupante (a mio parere) conferma.

E dunque passiamo ad una analisi delle norme che ci interessano. Iniziando proprio col sottolineare una notevole particolarità: la norma sulla cittadinanza (di cui all'art. 17 e seguenti, del vigente trattato UE) è contenuta oggi a differenza di quanto in passato, nell'art. I-10 del trattato sulla Costituzione europea, che, a differenza di quanto accadeva prima, si trova nel Titolo II della Parte prima del trattato, intitolato «Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione», insieme solo ad un'altra disposizione, quella dell'articolo precedente dove si definiscono i diritti fondamentali, appunto: quelli caratterizzanti dell'Unione stessa e necessariamente da applicare in tutti gli stati membri.

Quest'ultima disposizione è dunque di enorme importanza, perché pur non essendo altro che la riproduzione dell'art. 6 del vigente trattato sull'Unione europea non è più solamente e direttamente collegata alle misure da intraprendere contro uno stato membro che le violi (come è attualmente a norma dell'art. 7 del trattato vigente), ma assume una sua autonomia e quindi una sua generalità e astrattezza, venendo solo collegata direttamente alla disposizione in materia di cittadinanza, venendo ad assumere così un significato particolare sia in se stessa, sia in quanto

⁵ In gran parte, per così dire, "conquistate sul campo" grazie all'interpretazione e all'estensione dei poteri degli organi comunitari là dove le disposizioni dei trattati lasciavano quello spazio che oggi appare ridotto o almeno maggiormente controllato direttamente dagli stati.

impone una lettura specifica, e del tutto nuova rispetto al trattato UE, della norma sulla cittadinanza⁶.

L'art. 6 del trattato vigente sull'Unione europea, infatti, è direttamente e solamente collegato al successivo art. 7, dove è disposta la menzionata procedura di azione nei confronti di uno stato membro che si renda responsabile di violazioni dei diritti dell'uomo e delle regole in materia di democrazia⁷. Questa disposizione è oggi, invece, contenuta in altra e separata parte del trattato sulla costituzione⁸, per cui la norma va interpretata in quanto tale, ma non costituisce più l'esclusivo riferimento per la norma dell'ex art. 7, cosicché cittadinanza e diritti fondamentali dell'Unione sono parte di una stessa norma.

La disposizione è stata inoltre perfezionata in due punti molto rilevanti:

a. - il n. 2 prevede esplicitamente l'adesione (l'adesione formale, dunque) dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁹, con tutto ciò che ne potrà conseguire, ivi compreso, innanzitutto, l'estensione dei diritti ivi codificati (e nell'interpretazione di essi risultante) agli stessi organi dell'UE oltre che ovviamente a tutti i residenti nel territorio dell'UE, e sottopone implicitamente le norme dell'UE e gli atti e i comportamenti dei suoi organi al controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁰;

b. - il n. 3¹¹ riformula la disposizione del n. 2 del precedente art. 6 del trattato UE, precisandola molto meglio, poiché afferma esplicitamente che sia le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo fanno parte, come principi generali di diritto, del diritto dell'Unione sia che la stessa posizione assumono i principi in materia di libertà fondamentali «risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri».

⁶ Anzi, del sistema di norme, perché sono molte e diverse, come si mostrerà più avanti.

⁷ Norma, come noto, utilizzata una sola volta nei confronti dell'Austria.

⁸ Anche qui, va rilevata una diversità sostanziale tra il contenuto del trattato UE e quello del trattato sulla costituzione europea. In quest'ultima, infatti, la disposizione corrispondente all'art. 7 citato (che faceva esplicitamente riferimento all'art. 6 e solo ad esso) è contenuta all'art. I-59, nel titolo IX della prima parte del trattato, dove, da un lato si dispongono i criteri per l'accesso all'UE, ma specialmente si dispone (cosa nuova rispetto al passato) sul recesso dall'Unione stessa. La norma, infine, è riferita all'art. I-2, molto più generico rispetto all'art. 6 del trattato UE e anche, e specialmente, rispetto all'art. I-9, che pertanto resta, per dir così, isolato dal contesto in cui si trovava in precedenza.

⁹ Finora ci si era limitato ad un richiamo dei principi ispiratori della Convenzione.

¹⁰ E, probabilmente, viceversa, per cui vi saranno di certo situazioni di conflitti di competenza tra le due Corti.

¹¹ La norma chiave del sistema, a mio parere.

Questa disposizione è di grande e particolare interesse, perché in pratica crea un collegamento diretto, e per dir così biunivoco, tra le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le norme comunitarie (e quindi in particolare quelle della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e le norme costituzionali fondamentali dei *paesi membri* dell'UE.

In sostanza, per effetto di questa disposizione, i tre complessi di norme risultando strettamente e inscindibilmente interconnessi, potrebbe darsi il caso (e probabilmente ciò sarà prima o poi oggetto di attività interpretativa delle istanze comunitarie e nazionali) che il sorgere di un particolare diritto umano (o garanzia fondamentale, ad esempio di natura politica, ma anche di altra natura, stante il mancato riferimento alle norme costituzionali in una norma che parla solo di "tradizioni costituzionali" degli stati membri) all'interno di uno stato membro *si estenda immediatamente* e senza intermediazioni di sorta a tutti i paesi membri dell'Unione, che si troverebbero nella condizione di doverli applicare direttamente ed immediatamente per il solo fatto che dette garanzie sono praticate altrove¹². E, per converso, il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della stessa *Convenzione europea sui diritti dell'uomo*, limitatamente ai Paesi membri di questa e dell'UE, risulterebbero integrati automaticamente dalle suddette norme¹³.

Ciò, ovviamente, varrebbe anche (tanto più che le disposizioni in parola fanno parte, come rilevato, del medesimo titolo) per quanto attiene alle disposizioni in materia di cittadinanza europea, che dunque, al di là delle disposizioni specifiche che la regolano, va letta e interpretata alla luce e nell'ambito delle norme citate. Quali potranno essere le implicazioni di una situazione del genere in materia di interpretazione e "costruzione" del contenuto effettivo dell'istituto della cittadinanza europea, è facile comprendere, anche se, come ovvio, per ora non è possibile fare previsione alcuna fin tanto che il trattato in cui la norma è contenuta non entrerà in vigore e comincerà a funzionare.

¹² E sul punto, ho anche avuto modo di soffermarmi con riferimento alle proposte modifiche alla Costituzione italiana, in un intervento dal titolo "Di taluni problemi posti dalla bozza di riforma costituzionale alla luce del Diritto Internazionale", a un Convegno della rivista *Tertium datur*, dal titolo *Le due Costituzioni*, Napoli, 21.5.2005 e ora pubblicato come Atti del Convegno, Napoli 2006.

¹³ Bisognerebbe aggiungere, pur se non è questa la sede per farlo, che l'interrelazione così istituita tra norme di diversa provenienza, innesca un meccanismo interessantissimo (e assai produttivo) di "interferenza" reciproca, per cui la formazione di una norma in un ordinamento estendendosi immediatamente agli altri, li può anche stimolare ad integrarli ulteriormente e così via.

In altre parole e sinteticamente: oggi cittadinanza europea *implica il riconoscimento* e la pratica dei diritti dell'uomo e viceversa. Non vi è cittadinanza senza diritti dell'uomo, rispettati e garantiti. E i diritti dell'uomo non valgono solo per i cittadini europei!

Questa affermazione non è senza importanza, in quanto significa che tutti i cittadini europei (e, in prospettiva, anche le persone solo residenti in un paese europeo) sono destinatari dei medesimi (*letteralmente gli stessi*) diritti e garanzie in materia di diritti dell'uomo, indipendentemente da quanto effettivamente previsto negli ordinamenti giuridici degli stati in cui risiedono o dei quali siano cittadini. Si tratta, mi pare, di una novità di grande rilievo, dato anche che in precedenza (con il trattato UE, insomma) questa relazione diretta tra cittadinanza e diritti dell'uomo non era sicuramente ipotizzabile: non *per tabulas* almeno.

Se, infine, detta ricostruzione (certamente alquanto estrema) della logica della norma è corretta, una conseguenza ulteriore di grande importanza sarebbe quella di disinnescare in maniera possente i presunti "rischi" derivanti dall'adesione alla UE di paesi di cultura lontana o almeno molto diversa da quella degli attuali membri della UE. La stessa adesione della Turchia, tanto per uscire dal vago, e di certi paesi balcanici, di cui tanto si discute spesso con toni inaccettabilmente vocianti, sarebbe assai meno "eversiva" per il sistema di quanto non si tema, dato che (lo vogliamo o meno quegli stati) talune almeno delle regole e delle garanzie in materia di diritti dell'uomo e garanzie fondamentali, *sarebbero e diventerebbero, all'atto della adesione, di per sé parte integrante degli ordinamenti giuridici di quegli stati*. E quindi, a stretto rigore, il "rischio" maggiore, se di rischio si può parlare, lo correrebbero proprio quegli stati nei quali in ipotesi (peraltro tutta da dimostrare) quei diritti fossero compressi.

Va senza dire che un discorso del genere, qui molto sintetizzato, andrebbe ampiamente approfondito e ampliato, per cui in questa sede ne costituisce solo un abbozzo, un'ipotesi di lavoro.

Un'ultima implicazione merita di essere segnalata, a causa del fatto che il sistema europeo dei diritti dell'uomo incluso nel sistema dell'UE è necessariamente da collegare con il funzionamento dell'art. 5 dei Patti delle NU sui diritti civili e politici del 1966, dei quali tutti gli stati europei sono parte. Quest'ultima disposizione, sulla quale non mi dilungo, stabilisce che nessuna norma interna di uno stato parte dei Patti né alcuna norma derivante da accordi internazionali diversi o ulteriori, potranno mai essere interpretate in maniera lesiva di una qualunque delle norme di garanzia contenute nei Patti stessi¹⁴.

¹⁴ Che invece potrebbero risultare modificati da norme del genere ancora più ga-

Sebbene sia molto improbabile che la legislazione comunitaria o quella di uno stato europeo siano tali da contravvenire alle norme (spesso assai generiche) di quei Patti, non si può escludere in linea di principio che una situazione del genere si possa verificare, determinando la conseguenza della obbligatoria disapplicazione delle norme eventualmente confliggenti. Un'ipotesi del genere, ma lo dico solo a titolo di puro suggerimento e con tutte le cautele del caso, potrebbe essere quella di cui all'art. 13 di quel Patto, dove si stabilisce che nessuno straniero può essere espulso dal territorio di uno stato senza essere stato previamente ascoltato dalle autorità competenti. Non è da escludere che talune normative interne di stati europei, che consentono l'espulsione di stranieri illegalmente immigrati con procedure particolarmente sommarie, potrebbero trovarsi in contraddizione con la norma menzionata, con tutte le conseguenze che ne deriverebbero, posto che, lo si voglia o no, le norme dei Patti sono, a tutti gli effetti, norme interne valide e applicabili.

E un caso del genere sembra proprio che stia per determinarsi con riferimento in particolare all'Italia in tema di asilo politico e immigrazione. La legislazione vigente attualmente in Italia, infatti, permette (anzi fa obbligo alle autorità competenti) di espellere anche in massa gli immigrati clandestini, senza nemmeno consentire loro di essere ascoltati da un giudice e specialmente di svolgere le pratiche necessarie alla richiesta di asilo politico (art. 10 della Costituzione italiana)¹⁵. A parte l'evidente disparità tra detta situazione e il menzionato art. 13 dei Patti delle NU sui diritti dell'uomo, va ricordato come ciò apparirebbe in contrasto anche con le norme comunitarie, come osservato di recente in una durissima mozione di condanna all'Italia dal Parlamento europeo¹⁶.

rantiste. Ma questo è un discorso assai più complesso sul quale in questa sede è d'uopo sorvolare.

¹⁵ Come noto, oggi in Italia, lo straniero, trovato senza permesso di soggiorno, viene immediatamente espulso con provvedimento del Giudice di Pace (da emettere entro le 48 ore, sentito l'interessato e alla presente di un, inutile a questo punto, avvocato). Il provvedimento viene eseguito immediatamente, *anche qualora l'interessato abbia interposto appello*.

¹⁶ V. la Risoluzione del Parlamento Europeo P6_TA-PROV(2005)0138, del 14.4.2005, dove si afferma testualmente, *considerando* C: «C. Considerando che l'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) ha denunciato l'espulsione di 180 persone il 17 marzo 2005 e dichiarato che "non è affatto chiaro se l'Italia abbia preso le precauzioni necessarie per assicurarsi che non stia rimandando veri rifugiati in Libia, che non può essere considerato esattamente un paese sicuro per il diritto d'asilo"; considerando che l'UNHCR ha espresso il proprio rammarico per la mancanza di trasparenza da parte delle autorità sia italiane che libiche...» e n. 4, molto esplicito e durissimo: «4. invita la Commissione, guardiana dei trattati, a vegliare sul rispetto del

Ancora, e questa volta con riferimento alla cittadinanza europea, merita di essere segnalata, brevissimamente, un'altra contraddizione tra norme europee, nazionali e norme internazionali sui diritti dell'uomo. Con una importante direttiva¹⁷, infatti, la CE ha recentemente predisposto talune norme di garanzia e tutela della aziende dal cd. «insider trading» (*market abuse*, nella terminologia della direttiva), con particolare riferimento alla diffusione di notizie riservate delle aziende. Sia nella normativa comunitaria (in maniera più sfumata) sia, ed è più grave, in maniera più esplicita nella legge italiana di applicazione della direttiva, si predispongono sanzioni, peraltro contraddittorie, per chi diffonda dette notizie. Ciò appare dunque in netto e insanabile contrasto con l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dove è fatto espresso divieto di impedire in alcun modo la libertà di stampa e più in generale di espressione. È appena il caso di ricordare come già la giurisprudenza di Strasburgo si è pronunciata in merito con sentenze di condanna, ma l'Italia (e altri paesi) è attualmente sotto osservazione proprio per ipotesi del genere.

Qui dunque, si potrebbe addirittura determinare un caso di conflitto tra una norma comunitaria e i diritti dell'uomo, in relazione diretta ai cittadini europei. Mi fermo qui, ma certo appare possibile, per non dire probabile, che una norma del genere, incorrendo nelle sanzioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, verrà prima o poi soppressa o profondamente modificata.

Infine, ma solo per scrupolo di precisione, va segnalato come le disposizioni di cui agli artt. I-46 e 47 del trattato sulla Costituzione europea, possano, almeno in astratto, creare dei problemi non indifferenti, se pure improbabili. In dette norme, infatti, si definiscono i criteri politici su cui si deve (necessariamente) fondare l'Unione e gli ordinamenti costituzionali degli stati membri, definendo, come obbligatori per gli stati membri, in particolare due metodi di base: quella della democrazia rappresentativa e quella della democrazia partecipativa.

Ovviamente, la norma in sé è ottima e non fa altro che rendere esplicito ciò che, allo stato, è assolutamente normale a livello di stati membri della Unione¹⁸. Ma, l'affermazione di dette norme come obbligatorie, potrebbe (sia pure, lo ripeto, in astratto) entrare in conflitto con le norme di diritto internazionale in materia di autodeterminazione dei popoli.

diritto d'asilo nell'Unione europea a norma degli articoli 6 del trattato UE e 63 del trattato CE, a far cessare le espulsioni collettive e ad esigere che l'Italia e gli altri Stati membri rispettino gli obblighi loro derivanti dal diritto dell'Unione...».

¹⁷ V. Direttiva 2003/6/CE.

¹⁸ Per la verità sulla democrazia partecipativa ci sarebbe da avanzare più di un dubbio, almeno con riferimento all'Italia.

Queste ultime, infatti, rifuggono dall'idea che un *determinato* sistema politico sia preferibile e comunque da imporre; anzi, affermano esattamente l'opposto e cioè che, purché le aspirazioni popolari siano effettivamente soddisfatte, qualunque regime politico è accettabile, e, per definizione, rispettoso del principio di autodeterminazione e perciò lecito e legittimato a pretendere la non interferenza degli altri stati o di organizzazioni internazionali nei suoi "affari interni".

Secondo le disposizioni comunitarie, sono cittadini europei tutti coloro che siano cittadini di uno degli stati membri.

Tutti, dunque quelli che la normativa nazionale degli stati membri definisce come tali. L'attribuzione di detta cittadinanza (peraltro complementare, che si aggiunge e non sostituisce quella nazionale) è automaticamente conseguente alla attribuzione della cittadinanza di uno stato.

Resta dunque solo da stabilire quali, alla luce del diritto comunitario siano i cittadini riconoscibili in quanto tali come cittadini di uno stato (e quindi europei) e quali no.

Il problema si è posto a proposito, in particolare, dei cittadini tedeschi, considerati dalla Germania federale (all'epoca della divisione della Germania in due stati) tali anche se cittadini della Repubblica Democratica tedesca (cd. Germania orientale). E anche per i cittadini inglesi di colonie o parti staccate dal territorio britannico, in particolare per gli abitanti di Gibilterra¹⁹.

Non si specifica, invece, nella disposizione, cosa potrebbe accadere qualora ad una persona venga tolta la cittadinanza da parte di uno stato membro.

Come spesso accade nel diritto comunitario, la norma generica e imprecisa, viene progressivamente integrata e ampliata dall'interpretazione giurisprudenziale. E infatti, ad esempio, in una importante sentenza la Corte di Giustizia delle Comunità Europee²⁰ ha stabilito che in nessun caso è consentito ad uno stato membro di non applicare ad un cittadino di uno stato terzo, che sia anche cittadino di un altro stato membro, tutte le norme e le garanzie che si applicano a un cittadino comunitario. Non prevale, insomma, secondo la giurisprudenza della Corte, la volontà dello stato di considerare una persona cittadino di uno stato terzo, sulla applicazione meccanica ed automatica della regola per la quale ad ogni cittadino di uno stato membro spettano sull'intero territorio dell'UE gli stessi diritti, con tutto ciò che ne consegue in termini di diritto al lavoro, alla scelta della residenza, ecc.

¹⁹ V. Sentenza *Kaur*, Causa C-192/99 del 20.2.2001.

²⁰ V. Sentenza *Micheletti*, Causa C-369/90 del 7.7.1992.

La sentenza è interessante e importante perché afferma che l'attribuzione e il ritiro della cittadinanza ad una persona, deve comunque avvenire alla luce del diritto comunitario. Come dire, sia pure in prospettiva, che qualora ad un cittadino europeo venga tolta la cittadinanza dello stato del quale era cittadino, ciò potrebbe non essere sufficiente a fargli perdere anche la cittadinanza europea, qualora la cittadinanza statale gli sia stata sottratta in maniera difforme da quanto disposto dal diritto comunitario. E non occorre ribadire ancora una volta come, il diritto comunitario (e per il suo tramite, l'ordinamento giuridico degli stati membri tutti) è direttamente e obbligatoriamente condizionato dalle norme in materia di diritti dell'uomo.

Va comunque rilevato come problemi interpretativi notevoli potranno porsi, e sicuramente si porranno, in relazione alla cittadinanza europea, anche in presenza di una disposizione così chiara circa l'attribuzione della cittadinanza. Se infatti è vero che cittadini dell'UE sono i cittadini degli stati membri, in quanto tali e in quanto riconosciuti come tali dagli stati membri, è anche vero che nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (parte II del trattato sulla Costituzione europea) si fa riferimento spesso (v. in particolare le norme del titolo V artt. 99 ss.) al concetto di cittadino europeo al quale è affiancato quello di residente o addirittura semplicemente di "persona" (agente in ambito comunitario) come titolare dei medesimi diritti e prerogative²¹. Ciò potrebbe portare ad estendere la qualità di cittadino europeo anche ai solo residenti in territorio europeo, sia pure in mancanza di una specifica e formale cittadinanza di uno stato nazionale.

Sebbene questa tesi venga qui proposta in termini largamente ipotetici e futuribili, sta in fatto che il contenuto e la formulazione delle disposizioni in materia di cittadinanza potrebbero portare in una direzione del genere; l'evoluzione del diritto comunitario ci ha abituati a vedere la nascita di norme e principi imprevedibili all'atto della formulazione delle disposizioni da cui sono promanati.

Certo è che, il riferimento fatto spesso ai principi della Costituzione come determinanti per la definizione di specifiche situazioni giuridiche soggettive (v. ad es. l'art. II-105 del trattato sulla Costituzione europea), induce a non ritenere del tutto peregrina l'affermazione di cui sopra.

²¹ V. ad es. l'art. II-104, dove si afferma «Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o che abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo». Ma v. anche l'art. II-105 n. 2 (norma da questo punto vista, a mio parere fondamentale): «La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente alla Costituzione, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno stato membro».

Ma c'è di più. Il riferimento costante ai principi comunitari, come regolatori delle norme in materia di cittadinanza, porta a ritenere che queste norme comunitarie siano utili anche per controllare la legittimità e la coerenza ai principi comunitari delle legislazioni nazionali. Insomma, se è vero che la cittadinanza europea è conferita a chiunque sia cittadino di uno stato europeo per il solo fatto di esserlo, è anche vero che gli stati non sono più perfettamente liberi di legiferare in materia come meglio credono, quando la loro legislazione dovesse entrare in contrasto con le norme o la giurisprudenza comunitarie. Gli stati perciò, subendo una limitazione alla propria autonomia paragonabile a quella descritta più avanti a proposito dell'art. III-129, non sono più del tutto liberi di legiferare, né nel senso, ad esempio, di eccedere nel consentire l'acquisto della cittadinanza, ma anche (e specialmente, perché è questo il problema) quando eccedano nel negarla. E infatti è già accaduto che l'UE sia intervenuta (sia pure solo attraverso il Parlamento europeo) a condannare la legislazione di uno stato, che avrebbe determinato la crescita del numero degli apolidi²².

È un fatto, però, e va sottolineato per la sua rilevanza, che sembra per questa via essere caduto, almeno a livello europeo, il principio che ha da sempre regolato l'attribuzione o la perdita della cittadinanza: il cd. "attacco effettivo", definito nella famosissima sentenza *Nottebohm* della Corte internazionale di Giustizia. Il concetto implica che un cittadino sia tale (e che quindi possa rivendicare la cittadinanza e la conseguente protezioni da parte di uno stato) non per il solo fatto che abbia formalmente la cittadinanza, ma per il fatto che, anche se non la abbia, sia effettivamente legato a quel determinato stato, svolga effettivamente le proprie attività principalmente in quello stato.

Il principio, di notevole rilevanza, è stato poi particolarmente utile (per non dire determinante) per la definizione dell'istituto della nazionalità delle società (e fu anche oggetto di discussione all'epoca delle cdd. "bandiere ombra") in un regime caratterizzato dalla presenza sul mercato mondiale delle cdd. imprese multinazionali. La conseguenza, infatti fu, quella di riconoscere la cittadinanza (per così dire), o meglio la nazionalità di un certo stato, ad esempio ad una nave, non in relazione alla ban-

²² V. appunto: RISOLUZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RELATIVO ALLA CITTADINANZA BRITANNICA, *Gazzetta ufficiale* n. C 260 del 12/10/1981 pag.0100 «diritto comunitario; nazionalità; Regno Unito; ravvicinamento delle legislazioni; libera circolazione delle persone; diritto di stabilimento», dove si esprime la massima preoccupazione e deplorazione da parte del PE per una possibile legge che amplierebbe a dismisura il numero degli apolidi. Già quindi da tempo, le Istituzioni comunitarie ritengono di dovere e potere agire in materia allo scopo di coordinare e "dirigere".

diera battuta dalla nave, ma in relazione al suo reale ed effettivo collegamento ad un determinato stato.

Applicato nell'ambito delle norme comunitarie, il "combinato disposto" della norma che riconosce la cittadinanza sulla semplice base della concessione formale di essa da parte di uno stato membro (indipendentemente dalla verifica dell'attacco effettivo) e il permanere della norma ormai acquisita a livello internazionale dell'attacco effettivo, potrebbe condurre (ma lo dico azzardando una pura ipotesi, tutta da studiare e da approfondire) alla necessità di riconoscere lo *status* di cittadino (europeo, sia pure) a chi non abbia la cittadinanza formale di alcuno stato membro della UE, ma svolga abitualmente e prevalentemente le proprie attività sul territorio comunitario. Potrebbe insomma, tra l'altro, essere un passo verso la scomparsa del fenomeno dell'apolidia.

L'ipotesi è forse meno azzardata di quanto non sembri se la si legge alla luce dell'art. III-129, di cui al paragrafo successivo.

Per altro verso, ciò potrebbe, sempre in grande prospettiva, implicare un riconoscimento automatico della cittadinanza anche alla persone giuridiche (ignorate del tutto dalle disposizioni in materia di cittadinanza europea!) per il solo fatto della residenza sul territorio di uno stato membro (v. art. II-104).

Un'ultima notazione va fatta con riferimento a quella che, a mio giudizio e alla luce di quanto osservato in precedenza sui meccanismi di funzionamento effettivo del sistema comunitario, è una disposizione di grande importanza e destinata ad ampliare il proprio contenuto e i propri effetti, con riferimento alla cittadinanza europea: l'art. III-129.

La norma dispone che con leggi o leggi quadro europee (regolamenti o direttive, diremmo oggi) si possono "completare" i diritti di cui all'art. I-10 (quelle sulla cittadinanza, insomma), integrarli dunque, ampliarli. Tale decisione, qualora assunta, va però sottoposta alla ratifica degli stati. In altre parole, se da un lato si afferma la possibilità (e anche l'eventualità ragionevole) che i diritti legati alla cittadinanza europea vengano ampliati e approfonditi (allo scopo dunque di darne di più e di più omogenei), dall'altro si ribadisce fermamente la natura strettamente internazionale della struttura dell'UE, di fronte ad una proposta normativa che avrebbe notevole importanza per gli stati membri, in quanto inciderebbe inevitabilmente sul loro dominio riservato (cioè su quella parte dell'attività di uno stato che quest'ultimo difende gelosamente da interferenze esterne) e quindi sulla loro stessa sovranità.

La norma, insomma, ha due facce profondamente contraddittorie, ma tipiche del sistema comunitario e del modo in cui si è evoluto fin qui. Da un lato, infatti, ribadisce seccamente la natura internazionalisti-

ca del sistema, imponendo non solo l'adozione di un atto all'unanimità del Consiglio e all'unanimità anche delle ratifiche degli stati membri, il che è quanto di più classicamente internazionalistico si possa pensare. E di ciò si parlerà brevemente nel prossimo paragrafo. Dall'altro, immagina fin da ora la possibilità di entrare nel merito di una questione gelosamente di interesse esclusivo degli stati, come i diritti dei cittadini europei.

Beninteso, non va dimenticato quanto detto fin dall'inizio di questo intervento e ancora poche righe più sopra e cioè che, in ultima analisi, il trattato sulla Costituzione europea fa alcuni passi "indietro" (o, almeno, non coglie l'occasione per farne in avanti!) rispetto alla situazione precedente, nel senso di riportare in primo piano gli stati in quanto tali: il diritto internazionale classico, insomma.

Una situazione del genere, è quella derivante dalla norma in materia di «protezione diplomatica», che consiste, come noto, nel fatto per il quale lo stato del cittadino che abbia subito un danno ingiusto nel territorio di un altro stato, possa intervenire presso il governo di quello stato (quando ogni ricorso interno sia stato esperito dal cittadino danneggiato) per chiedere soddisfazione del torto subito dallo stato stesso (e non dal cittadino) in quanto tutore, per così dire, del "suo" cittadino.

All'art. II-106, del trattato sulla Costituzione europea, la questione viene posta, in termini molto deludenti. Vi si afferma infatti soltanto che qualora un cittadino abbia subito un danno del genere in uno stato (terzo) dove il suo stato non abbia rappresentanza diplomatico o con il quale non intrattenga relazioni diplomatiche, un qualunque altro stato europeo potrà assumersi la "difesa" degli interessi lesi.

Peccato, perché sarebbe stata l'occasione buona per affermare un diritto alla protezione diplomatica in capo alla stessa Unione europea (cosa non tanto peregrina, in quanto già accettata, sia pure limitatamente alla protezione funzionale, nel quadro del diritto delle Organizzazioni internazionali), tanto più che in altre parti del trattato sulla Costituzione europea, si cercava di definire un potere dell'Unione in materia di politica estera. E tanto più che all'art. III-127 si prevede la possibilità di regolare la questione in maniera unitaria (e centralizzata) addirittura attraverso una legge europea (un regolamento, come si direbbe oggi).

Un'altra situazione, che merita di essere sottolineata, sempre e solo a titolo di semplice segnalazione è quella derivante dall'art. I-47 n. 4, che prevede la possibilità di attivare la procedura per una sorta di legge comunitaria di iniziativa popolare, non dissimile dalle nostre leggi di iniziativa popolare. Ebbene, la norma in sé è molto interessante anche perché, considerate le dimensioni dell'Europa, permette di attivare il procedi-

mento con un numero modesto di sottoscrittori: solo un milione di cittadini europei.

La norma, però, è molto edulcorata dal fatto che l'iniziativa può solo "invitare" la Commissione ad assumere iniziative legislative, ma non può obbligarla a proporle. Ma, ai fini del discorso che si è fatto fin qui, merita di essere aggiunto che la proposta è valida solo se presentata da un milione di cittadini europei appartenenti ad un "numero significativo di stati membri" (il numero sarà definito successivamente). L'intento è evidentemente (come già per altre norme comunitarie) di evitare iniziative di natura "nazionalistica" e pertanto capaci di indurre a scelte unilaterali, ma di nuovo indica l'incapacità attuale del sistema di dimenticare la propria natura internazionalistica, nel senso che occorre che, anche per una fattispecie così particolare e così legata alle esigenze delle persone, se queste non "rappresentano" un certo numero almeno di stati, l'iniziativa non può avere effetti.

Un'ultimissima notazione, mi sia consentito di fare, con riferimento al meccanismo della sussidiarietà, che, a mio parere, è congegnato in maniera da assegnare all'UE la facoltà (insindacabile) di attribuirsi poteri e funzioni non previsti, sulla sola base del fatto che gli stessi organi comunitari ritengano che sia più vantaggioso regolamentare la questione al centro piuttosto che in periferia.

Questo meccanismo, a mio parere, unito a quello del menzionato art. I-9 n. 3 e a quello della cittadinanza europea, compresa la accennata questione dell'"attacco effettivo" non più indispensabile (in Europa) potrebbe proporsi ad interessanti sviluppi, specialmente in materia di diffusione dei principi fondamentali in materia di diritti dell'uomo, collegati all'aiuto allo sviluppo.