

La tutela dei diritti umani tra azione esterna dell'Unione europea e politiche interne degli Stati membri: *medici, curate vos ipsos*

di **Mauro Gatti**, assegnista di ricerca di diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna.

SOMMARIO: 1. *Le Conclusioni del Consiglio sulla coerenza delle politiche europee in materia di diritti umani.* – 2. *Competenze dell'UE per la protezione dei diritti fondamentali.* – 3. *L'obbligo di coerenza nella gestione delle politiche europee sui diritti fondamentali.* – 4. *L'incoerenza fra politica esterna dell'UE e prassi interna degli Stati.* – 5. *Medici, curate vos ipsos.*

1. Le Conclusioni del Consiglio UE sulla coerenza delle politiche europee in materia di diritti umani

Il 5 giugno 2014 il Consiglio dell'Unione europea (UE) ha adottato le Conclusioni relative alla Relazione 2013 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (di seguito: Carta) e sulla coerenza fra aspetti esterni ed interni della protezione e promozione dei diritti umani nell'UE¹. Questo strumento, seppur non vincolante, è di grande importanza, poiché testimonia la rilevanza di alcuni problemi fondamentali per l'azione esterna, raramente affrontati in dottrina e nella prassi.

Le Conclusioni commentano, innanzitutto, la Comunicazione della Commissione europea contenente la Relazione 2013 sull'applicazione della Carta². Tale Relazione contiene una ricognizione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti fondamentali, soprattutto per quanto riguarda l'applicabilità della Carta agli Stati membri, e descrive l'attività degli organi "politici" dell'UE in materia, citando alcuni atti proposti o adottati dalle istituzioni nel 2013 e presentando tre procedure d'inadempimento aperte nell'ambito della tutela dei diritti

¹ Council Conclusions on the Commission 2013 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights and the Consistency between Internal and External Aspects of Human Rights' Protection and Promotion in the European Union, 5 giugno 2014, www.consilium.europa.eu.

² Commissione europea, Relazione 2013 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2014) 224 def., 14 aprile 2014.

fondamentali³. Nel complesso, la Relazione non contiene comunque elementi innovativi, né indica un cambiamento nelle priorità della Commissione.

Dato che la prima parte delle Conclusioni si limita a commentare la Relazione, essa è, come prevedibile, di scarso interesse. La sezione I, intitolata “Towards Effective and Systematic Application of the Charter”, descrive alcuni aspetti, già noti, della protezione dei diritti umani nell’UE, quali la centralità della Carta dei diritti fondamentali e il suo carattere vincolante per le istituzioni dell’Unione e per gli stessi Stati membri quando agiscono nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione. Nella sezione II, “Actions to Strengthen and Promote the Effective Application of the Charter”, il Consiglio riassume le parti della Relazione relative all’attività delle istituzioni politiche ed esprime soddisfazione per gli atti adottati, le proposte pendenti e le iniziative non legislative in materia.

L’elemento di maggiore rilevanza delle Conclusioni è contenuto – ad avviso di chi scrive – nella sezione III, “Consistency between Internal and External Aspects of Human Rights’ Protection and Promotion in the Union”. Il Consiglio, citando l’art. 21, par. 3, del Trattato sull’Unione europea (TUE), ricorda che l’UE deve mantenere la coerenza tra la politica estera e le altre politiche⁴. Ciò implica che l’Unione deve assicurare la coerenza tra gli aspetti interni ed esterni della protezione e promozione dei diritti umani nel quadro dell’Unione. Tale coerenza è infatti necessaria al fine di migliorare la credibilità dell’UE sul piano esterno e per essere d’esempio (“lead by example”) nel campo dei diritti umani.

Non sono chiare, però, le cause della possibile incoerenza europea in questa materia. Par di capire che, secondo il Consiglio, l’incoerenza derivi dall’eccessivo realismo negli affari esteri dell’UE. In Europa sembra già esistere un alto *standard* di protezione dei diritti umani, il quale è previsto nella Carta e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) ed è tutelato, in particolare, dalla Corte europea dei diritti umani (Corte EDU). Il Consiglio nota, tutt’al più, che “si dovrebbe considerare ulteriormente il raggiungimento di un ulteriore progresso” in relazione alla ratifica da parte dell’Unione e degli Stati membri di taluni strumenti internazionali (non precisati) e alla messa in opera delle raccomandazioni di organi preposti alla tutela dei diritti umani. Dato che lo *standard* di tutela dei diritti umani nell’Unione e negli Stati membri è, a quanto pare, ottimale, l’UE dovrebbe applicarlo “ulteriormente alla sfera

³ Si tratta, *in primis*, della procedura aperta nei confronti di “vari Stati membri”, le cui normative interne in materia di visti non garantirebbero il diritto a un ricorso effettivo, previsto dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. Il secondo caso è la procedura di inadempimento nei confronti dell’Ungheria in merito alla discriminazione operata attraverso la drastica riduzione dell’età per giudici, procuratori e notai. La terza procedura è relativa all’autorità di controllo per la protezione dei dati in Austria, di cui la Commissione lamentava la scarsa indipendenza. Si veda *supra* in nota 2 la Relazione 2013, par. 3.3.

⁴ Per una trattazione generale del principio di coerenza, si rinvia ad A. MIGNOLLI, *L’azione esterna dell’Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009, e I. BOSSE-PLATIÈRE, *L’article 3 du Traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l’action extérieure de l’Union européenne*, Bruxelles, 2009.

esterna” delle sue attività⁵. Le Conclusioni possono quindi essere lette come un’esortazione a promuovere con più incisività i valori europei nel mondo.

Stabilito che è necessario aumentare la coerenza tra azione esterna e prassi interna, la sezione IV delle Conclusioni (“Streamlining Union Action for the Protection and the Promotion of Rights Provided for in the Charter”) enfatizza la responsabilità del Consiglio per quanto riguarda la promozione di una politica coerente in materia di diritti umani nel quadro dell’Unione. Stando al Consiglio, tale coerenza può essere incrementata, fra l’altro, favorendo la cooperazione fra gli organi dell’UE e i gruppi di lavoro dell’istituzione.

Si può però dubitare dell’accuratezza dell’analisi svolta dal Consiglio e, di conseguenza, delle soluzioni da esso proposte. E’ vero che tanto l’UE quanto i suoi membri hanno delle competenze, e quindi delle politiche, in materia di tutela e promozione dei diritti umani (sezione 2). Ed è altrettanto vero che tali politiche dovrebbero essere coerenti (sezione 3). A differenza di quanto sostenuto dal Consiglio, però, la mancanza di coerenza tra azione esterna e politica interna non sembra generata tanto dalla tendenza al realismo negli affari esteri dell’UE, quanto dalle contraddizioni dei suoi Stati membri. Essi criticano spesso – attraverso l’Unione – l’adozione di restrizioni ai diritti fondamentali da parte degli Stati terzi, persino quanto tali restrizioni sono correntemente applicate nei Paesi europei, e appaiono compatibili con la CEDU e le tradizioni costituzionali comuni (sezione 4). Onde evitare che l’intera UE appaia poco credibile sul piano internazionale non è sufficiente una più ampia cooperazione in seno all’Unione: gli Stati membri dovrebbero iniziare ad applicare in Europa le regole che vorrebbero diffondere nel mondo (sezione 5).

2. Competenze dell’UE per la protezione dei diritti fondamentali

Come noto, le Comunità europee non erano originariamente volte alla protezione dei diritti fondamentali. È comune sostenere che essi siano progressivamente diventati più importanti per l’ordinamento dell’Unione⁶, ma ciò è vero solo in parte. Se l’UE ha sviluppato una politica estera in materia di diritti umani, essa resta carente di una completa politica interna in questo ambito.

Non v’è dubbio che l’Unione debba rispettare i diritti fondamentali, così come enunciati nella Carta e nella CEDU e come risultano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri (art. 6 TUE). L’obbligo di rispettare tali diritti vale per tutti gli organi dell’UE, nell’ambito delle politiche interne ed esterne.

⁵ *Council Conclusions*, cit., par. 19: “both the Union and the Member States ensure internally high standards of protection of human rights that can be further applied to the Union’s external sphere of activities”.

⁶ Cfr. A. VON BOGDANDY, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1307 ss.

D'altronde, secondo la Corte di giustizia, l'Unione non ha, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti umani⁷. Di conseguenza, l'UE non è sempre in grado di promuovere il rispetto di tali diritti da parte dei suoi membri. L'art. 6 TUE e la Carta si applicano agli Stati membri soltanto quando eseguono il diritto dell'UE o "quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione"⁸. Se in tali casi gli organi dell'UE possono sindacare il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri, nelle altre situazioni sono gli stessi Stati, e la Corte europea dei diritti umani, a dover assicurare la protezione di tali diritti.

Soltanto in situazioni eccezionali l'UE può interferire con la protezione dei diritti umani in Europa al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto UE: ai sensi dell'art. 7 TUE, il Consiglio può constatare il rischio o l'esistenza di violazioni gravi dei diritti umani da parte di uno Stato membro, e può in seguito decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei Trattati. Sebbene il meccanismo di sanzione per gli Stati membri sia stato introdotto con il Trattato di Amsterdam, e non siano da allora mancati casi di violazioni gravi dei diritti fondamentali in Europa⁹, l'art. 7 TUE non è mai stato impiegato in pratica per via delle sue conseguenze politiche, potenzialmente dirompenti¹⁰.

L'Unione utilizza anche degli strumenti più "soft" per monitorare il rispetto dei diritti umani in Europa. La Commissione può criticare in modo informale le violazioni dei diritti umani operate dagli Stati e fare pressione sui loro organi politici¹¹. In caso di violazioni sistemiche, l'istituzione può anche sfruttare il "nuovo quadro sullo Stato di diritto", delineato nel marzo 2014, il quale conduce all'adozione di raccomandazioni puntuali agli Stati¹². L'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, creata nel 2007, potrebbe svolgere un ruolo simile: essa conduce degli studi sul rispetto dei diritti fondamentali nell'UE, con i quali può stigmatizzare il comportamento degli

⁷ Corte di giustizia UE, parere n. 2/94, *Adesione della Comunità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani*, 28 marzo 1996, punto 27.

⁸ Cfr. art. 51 della Carta. V. anche Corte di giustizia UE, causa C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, 26 febbraio 2013, punto 19, e la giurisprudenza ivi citata. Per una trattazione più approfondita, si rinvia a J. P. JACQUÉ, *The Charter of Fundamental Rights and the Court of Justice of the European Union: A First Assessment of the Interpretation of the Charter's Horizontal Provisions*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Heidelberg/Dordrecht/London/New York, 2014, p. 137 ss.

⁹ Si possono ricordare, a titolo di esempio, la crisi dei Rom in Francia (2010), la crisi ungherese (2011) e quella romena (2012); si veda il comunicato stampa della commissaria Reding, del 4 settembre 2013, europa.eu/rapid/press-release.

¹⁰ Sul (mancato) ruolo dell'art. 7 TUE nella recente crisi ungherese, si veda F. CASOLARI, *L'Unione europea e la "questione ungherese"*: taking rights seriously, aprile 2013, www.sidi-isil.org/sidiblog. Sui possibili sviluppi relativi all'attuazione dell'art. 7 TUE, si vedano ID., *La tutela della rule of law nell'Unione europea ai tempi della crisi*, settembre 2013, www.sidi-isil.org/sidiblog; ID., *Respect for the Rule of Law in a Time of Economic and Financial Crisis: The Role of Regional International Organizations in the Hungarian Affaire*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2014, p. 219 ss.

¹¹ Ad esempio, fonti giornalistiche riportano un intervento della Commissione in Polonia: A. RETTMAN, *EU to Poland: Artists Should Be Free to "Shock"*, novembre 2012, euobserver.com. Un altro esempio di controllo "soft" del rispetto dei diritti fondamentali è riscontrabile nel *Quadro di valutazione UE della giustizia*, una Comunicazione della Commissione, con cui l'Istituzione monitora l'efficacia dei sistemi giudiziari degli Stati membri, contribuendo quindi indirettamente al diritto a una giustizia effettiva; si veda, per il 2014, COM(2014) 155 def.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014) 158 def.

Stati¹³. Si deve precisare, però, che il monitoraggio operato dalla Commissione e dall’Agenzia non conduce alla definizione di *standards* comuni in materia di diritti umani e non consente quindi, di per sé, di incidere significativamente sul livello di protezione dei diritti fondamentali in Europa.

Seppure l’UE non sarebbe competente, secondo la Corte di giustizia, a dettare norme in materia di diritti umani, essa ha sviluppato da tempo una politica estera di promozione dei diritti fondamentali¹⁴. Sono spesso utilizzate per tale promozione le clausole di condizionalità introdotte negli accordi commerciali e di cooperazione allo sviluppo, che subordinano l’applicazione degli accordi al rispetto dei diritti fondamentali da parte dei contraenti¹⁵. Un altro strumento è il finanziamento ai progetti di cooperazione allo sviluppo, che è in parte finalizzato a promuovere i diritti umani nei Paesi terzi. Infine, l’Unione adotta – nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – numerose dichiarazioni in materia di diritti fondamentali, principalmente nella forma di condanna di violazioni estese dei diritti umani nei Paesi terzi. Questi strumenti, sviluppati nella prassi, trovano oggi un fondamento giuridico esplicito nel diritto primario, principalmente nell’art. 21 TUE, secondo il quale l’Unione opera all’esterno al fine di “consolidare e sostenere [...] i diritti umani”, e nell’art. 3, par. 5, TUE, secondo cui l’Unione promuove i suoi valori, tra cui i diritti umani.

È bene precisare fin d’ora che la promozione dei diritti umani all’estero è questione non solo politica, ma anche giuridica. Persino atti “atipici”, quali le dichiarazioni di condanna del comportamento di Stati terzi, possono avere effetti giuridici. Si deve considerare, infatti, che l’Unione mira a promuovere i diritti umani in quanto valori “universali” ai sensi dell’art. 21, par. 1, TUE¹⁶. L’interpretazione dei diritti umani fornita dall’UE, di conseguenza, è applicabile “universalmente”, cioè anche alla stessa Unione. Difficilmente l’UE potrebbe – in un caso che la riguardi – opporsi in buona fede all’interpretazione dei diritti umani “universali” che essa stessa ha sostenuto: *allegans contraria non audiendus est*¹⁷.

¹³ In teoria, l’Agenzia tratta questioni inerenti ai diritti fondamentali nell’Unione europea e nei suoi Stati membri “quando attuano il diritto comunitario”, ex art. 3, par. 3, del Regolamento 168/2007/CE, in *GUUE* 2007, L 53/1. In pratica, l’Agenzia si occupa anche di questioni non strettamente connesse all’attuazione del diritto UE, come, ad esempio, l’accesso all’istruzione. Per un caso concreto, si veda il rapporto sul trattamento dei rom: Agenzia dei diritti fondamentali dell’Unione europea, *The Situation of Roma in 11 EU Member States: Survey Results at a Glance*, 2012, fra.europa.eu.

¹⁴ Si veda, tra gli altri, B. BRANDTNER, A. ROSAS, *Human Rights and the External Relations of the European Community*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 468 ss.

¹⁵ Sulla condizionalità in generale si vedano L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements*, Oxford, 2005; per l’applicazione a casi concreti, si veda L. S. ROSSI, *Democrazie e diritti fondamentali: coerenza dell’azione esterna dell’UE e politica verso il Mediterraneo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli, 2009, p. 517 ss.

¹⁶ “L’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali [...]” (corsivo aggiunto). Si veda anche Consiglio UE, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 25 giugno 2012.

¹⁷ Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Tempio di Preah Vihear (Cambogia c. Thailandia)*, 15 giugno 1962, *separate opinion* del giudice Alfaro, rispettivamente p. 40 e 43: “[i]nconsistency between claims or allegations put forward by a State, and its previous conduct in connection therewith, is not admissible [...]”; “[t]his principle, known to the world since the days of the Romans, is one of the ‘general principles of law recognized by civilized nations’

3. *L'obbligo di coerenza nella gestione delle politiche europee sui diritti fondamentali*

La discrasia fra competenze esterne ed interne dell'Unione nell'ambito dei diritti umani è stata spesso criticata. Si è sostenuto, in particolare, che l'attivismo esterno della Comunità – e poi dell'Unione – sia “ironico” alla luce dell'inerzia interna¹⁸: sebbene l'UE sia pronta a criticare i Paesi terzi per violazioni dei diritti umani, essa non impedisce ai suoi membri di porre in essere le medesime violazioni. Tale critica non è però interamente condivisibile, almeno in linea teorica. Il fatto che l'UE non sia competente a promuovere il rispetto diritti umani da parte dei suoi membri potrebbe non essere rilevante: gli Stati possono ben assicurare, all'interno dell'Unione, uno *standard* di protezione dei diritti umani coerente con le norme che l'UE promuove all'esterno.

Da un punto di vista formale, sembra in effetti che il diritto primario dell'Unione obblighi Stati membri ed UE ad assicurare la coerenza delle loro politiche, interne ed esterne, in materia di diritti umani. I Trattati non esplicitano l'esistenza di un tale obbligo, ma esso discende da una lettura sistematica degli artt. 2, 3, 4, 6, 21 del TUE e dell'art. 52 della Carta.

Ai sensi dell'art. 21, par. 2, lett. b), TUE, l'Unione opera nella sua azione esterna al fine di consolidare e sostenere “i diritti umani”. Tali “diritti” non sono altri da quelli che l'Unione rispetta al suo interno, dato che, secondo l'art. 3, par. 5, TUE, l'Unione promuove all'esterno “i suoi” valori, tra i quali figurano i diritti umani (art. 2 TUE). Che la politica estera dell'UE debba sostenere l'affermazione degli stessi diritti che l'Unione deve rispettare al suo interno è poi confermato dall'art. 21, par. 3, TUE, ai sensi del quale l'UE deve assicurare “la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche” (ivi incluse quelle interne).

Una volta chiarito il rapporto fra rispetto dei diritti umani e promozione esterna degli stessi da parte dell'UE, resta da vedere in che rapporto si pongono i diritti fondamentali tutelati dall'Unione e quelli protetti dagli Stati membri.

Come precisato dall'art. 6 TUE, i diritti che l'UE riconosce sono – ad oggi¹⁹ – contenuti in due fonti principali. Da un lato, i principi generali del diritto dell'Unione, che incorporano i diritti così come garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Dall'altro, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale contiene principalmente diritti che promanano dalla stessa CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Nella generalità dei casi, dunque, le fonti di cui all'art. 6 TUE trovano un parametro interpretativo in norme applicabili alla protezione dei diritti umani negli Stati: i diritti che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri devono essere interpretati in armonia con dette

applicable and in fact frequently applied by the International Court of Justice”. Si veda anche J. CRAWFORD, A. PELLET, *Aspects des modes continentaux et anglo-saxons de plaidoiries devant la C.I.J.*, in I. BUFFARD, J. CRAWFORD, A. PELLET, S. WITTICH (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden, 2008, p. 832 ss., p. 862.

¹⁸ Cfr. A. WILLIAMS, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford, 2004.

¹⁹ Quando l'UE aderirà alla CEDU, tale Convenzione diverrà fonte a sé, ai sensi dell'art. 6, par. 2, TUE.

tradizioni (art. 52, par. 4, della Carta); similmente, i diritti contenuti nella Carta, i quali corrispondono a diritti garantiti nella CEDU (che vincola tutti gli Stati membri), hanno il medesimo significato e portata di questi ultimi (art. 52, par. 3).

Lo stesso Consiglio ricorda, nelle succitate Conclusioni, che “all Member States are parties to a series of international human rights instruments and their monitoring and judicial mechanisms, notably the European Court of Human Rights, and that the rights provided for in the Charter are to be construed as having the same meaning and scope as the corresponding rights guaranteed by the European Convention on Human Rights”²⁰. L’interpretazione dei diritti fondamentali adottata dall’Unione – in politica interna e negli affari esteri – deve essere perciò la medesima che è adottata dagli Stati membri e dalla Corte di Strasburgo. In altri termini, le restrizioni ai diritti umani che l’UE può introdurre – e che non può condannare, ove praticate da altri soggetti internazionali – sono le stesse che possono essere introdotte dagli Stati membri. Se così non fosse, si avrebbero interpretazioni divergenti di un medesimo diritto, le quali comporterebbero una contraddizione nel sistema europeo. Difficilmente si può immaginare, infatti, come una restrizione ad uno stesso diritto “universale” sia contemporaneamente illecita nell’azione esterna dell’UE, e lecita all’interno dell’Unione e negli Stati membri.

Fanno, ovviamente, eccezione i diritti contenuti nella Carta e che non appartengono né alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri né alla CEDU, come ad esempio i diritti degli anziani (art. 25 della Carta). Non è però necessario tenere tali diritti in considerazione nella presente analisi, poiché l’Unione difficilmente li potrebbe promuovere all’esterno, dato che essa mira a sostenere i soli diritti “universali”: un diritto non riconosciuto dagli Stati membri dell’UE – per definizione – non può essere universale. Similmente, non sembra rilevare in questa sede il fatto che l’Unione possa garantire un livello di protezione dei diritti umani superiore a quello offerto dagli Stati membri: non pare logico che l’UE possa promuovere all’estero dei diritti “universali” offrendone un’interpretazione così particolaristica da non essere condivisa nemmeno dai suoi membri.

Ammesso che i diritti che l’Unione rispetta (in politica interna e in politica estera) e che essa promuove (all’esterno) sono, in generale, i medesimi diritti al cui rispetto sono vincolati gli Stati membri, è opportuno verificare chi debba mantenere la coerenza fra politiche interne ed esterne. Sono le istituzioni europee a dover adeguare la loro azione esterna all’interpretazione dei diritti che prevale all’interno degli Stati, o sono piuttosto questi a dover assicurare la compatibilità delle loro politiche con l’azione esterna europea?

La prima soluzione potrebbe sembrare più logica. Ai sensi dell’art. 21, par. 3, TUE, sono gli organi dell’Unione – segnatamente Consiglio e Commissione, assistiti dall’Alto Rappresentante – ad essere responsabili per la coerenza fra l’azione esterna e le politiche interne. Si potrebbe supporre che, per analogia, tali organi debbano assicurare anche la coerenza fra azione esterna dell’Unione e politiche interne degli Stati membri.

²⁰ *Council Conclusions*, cit., par. 16.

Una tale lettura dei Trattati, però, trascura il dovere di leale cooperazione incombente in capo agli Stati, nonché il loro ruolo nel processo decisionale europeo. Ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE, “gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”. E' possibile sostenere che politiche interne statali che contraddicono la posizione esterna dell'UE in materia di diritti fondamentali delegittimino l'Unione nel suo complesso, e mettano quindi in pericolo il raggiungimento di un obiettivo imposto dai Trattati, cioè la promozione dei diritti umani. La Corte di Giustizia, d'altronde, ha già avuto modo di affermare che l'art. 4, par. 3, TUE vieta agli Stati membri di dissociarsi da una “strategia comune concertata in seno al Consiglio” con iniziative le quali indeboliscano l'azione esterna europea²¹.

Tale divieto, del resto, non comporta una limitazione della sovranità statale: sono gli stessi Stati ad approvare, in sede di Consiglio, la posizione europea in merito alla promozione esterna dei diritti umani. Questa approvazione avviene, in genere, all'unanimità, dato che la promozione dei diritti umani è considerata parte della Politica estera e di sicurezza comune. Sarebbe difficile sostenere che uno Stato membro possa, in buona fede, sostenere un'interpretazione di un determinato diritto umano “universale” in sede di Consiglio per poi discostarsene al suo interno. Il principio generale *allegans contraria non audiendus est*, invero, è applicabile anche agli Stati membri.

Si può concludere che, da un lato, le istituzioni dell'Unione sono obbligate ad applicare alla sfera esterna delle attività dell'Unione lo *standard* interno di tutela dei diritti umani, al fine di promuovere nel mondo i valori dell'UE, così come sostenuto dal Consiglio nelle succitate conclusioni. Al contempo, è pure vero – nonostante il Consiglio non lo affermi esplicitamente – che anche gli Stati membri devono assicurare la coerenza fra le loro politiche interne e l'azione esterna dell'Unione, se non altro perché sono essi stessi a definirla.

4. *L'incoerenza fra politica esterna dell'UE e prassi interna degli Stati*

Sebbene l'interpretazione dei diritti umani contenuta nell'azione esterna dell'UE dovrebbe essere coerente con le politiche interne degli Stati membri *in subjecta materia*, tale coerenza è spesso assente in pratica. L'Unione è infatti avvezza a condannare la “violazione” di taluni diritti umani da parte degli Stati terzi, anche quando le restrizioni da essi introdotte sono astrattamente compatibili con la CEDU e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Non vi sono, a conoscenza dello scrivente, studi sistematici in questo ambito, ma si possono indicare delle linee di tendenza, a partire da alcuni esempi pratici.

In primo luogo, si può notare come l'Unione interpreti taluni diritti, nella sua azione esterna, diversamente da come essi sono previsti nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e ciò in contrasto con l'art. 52, par. 4, della Carta, secondo cui i diritti che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri devono essere interpretati in armonia con dette tradizioni. Il caso più evidente è relativo alla tutela delle minoranze. L'Unione è da tempo impegnata nella

²¹ Cfr. Corte di giustizia UE, causa C-246/07, *Commissione c. Regno di Svezia*, 20 aprile 2010, punti 87-105.

promozione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nel resto del mondo, e principalmente nel suo vicinato. A partire dagli '90, tale protezione è considerata uno dei requisiti per l'adesione all'UE, il cui rispetto viene valutato attraverso vari parametri, tra cui la ratifica e l'applicazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa²². Si potrebbe supporre che l'Unione promuova i diritti delle minoranze *nazionali* in quanto valore fondato sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, giacché l'art. 2 TUE riconosce il rispetto dei "diritti delle persone appartenenti a minoranze" tra i valori dell'Unione "comuni agli Stati membri".

Si deve considerare, però, che due Stati fondatori (Belgio e Lussemburgo), nonché la Grecia, non hanno mai ratificato la suddetta Convenzione, mentre la Francia non l'ha nemmeno firmata²³. Ed è lecito dubitare del fatto che tali Stati rispettino comunque quanto previsto nella Convenzione quadro, se non altro perché essi non riconoscono sempre l'esistenza delle minoranze nazionali al loro interno²⁴. Si potrebbe perciò ipotizzare che il novero delle minoranze il cui rispetto è parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri – ai sensi dell'art. 2 TUE – contempli minoranze razziali o di genere, ma non le minoranze *nazionali*. In tal caso, ci si dovrebbe chiedere perché l'Unione promuova all'esterno anche il rispetto dei diritti dei membri di minoranze nazionali e, soprattutto, perché i suoi Stati membri approvino tale politica in sede di Consiglio. D'altronde, se la protezione delle minoranze nazionali fosse parte dei "valori comuni" agli Stati membri – di cui all'art. 2 TUE – vi sarebbe da chiedersi perché taluni Stati membri non provvedono a proteggerli al loro interno, così come richiedono di fare agli altri Stati.

Un altro esempio di incoerenza tra posizione esterna dell'UE e tradizioni costituzionali comuni è la promozione del diritto all'assistenza internazionale in caso di disastro. La Commissione di diritto internazionale si occupa dei diritti delle persone in caso di disastro a partire dal 2007²⁵. In tale ambito, l'Unione si è adoperata per promuovere il riconoscimento internazionale del diritto a ricevere assistenza internazionale in seguito a catastrofi, in quanto corollario di altri diritti umani, segnatamente del diritto alla vita (che è sicuramente parte delle tradizioni costituzionali comuni)²⁶. Riconoscere l'esistenza di un diritto all'assistenza internazionale significa però ammettere l'obbligo, per lo Stato colpito dal disastro, di ricercare assistenza internazionale ogni qual volta non possa far fronte all'emergenza con le risorse nazionali. L'UE ritiene che tale obbligo sussista, ma la sua posizione è contestata da alcuni Stati membri (Austria, Francia, Grecia, Portogallo e Regno Unito), per i quali esso costituirebbe un'interferenza con la sovranità, e non sarebbe sostenuto da

²² Si veda C. HILLION, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Union*, Council of Europe Report, Strasburgo, 2008, disponibile *online* sul sito papers.ssrn.com, pp. 6-10.

²³ Si veda la mappa sullo stato delle ratifiche disponibile *online* sul sito del Consiglio d'Europa, www.coe.int.

²⁴ Si veda B. DE WITTE, *Minorités nationales: reconnaissance et protection*, in *Pouvoirs*, 1991, p. 113 ss.

²⁵ Si vedano i lavori della Commissione sul sito legal.un.org.

²⁶ Si vedano le minute del IV Comitato dell'Assemblea generale dell'ONU, del 2 dicembre 2011, A/C.6/66/SR.21, paragrafi 55-56.

alcuna consuetudine o prassi²⁷. Del resto, nemmeno i Paesi membri dell'UE prevedono in genere un simile obbligo nei loro ordinamenti²⁸.

Si può perciò supporre che il diritto all'assistenza internazionale non sia parte delle tradizioni costituzionali comuni (in quanto corollario del diritto alla vita): ci si può chiedere allora perché l'Unione promuova tale diritto all'assistenza internazionale nella sua politica estera. D'altronde, si può anche argomentare in senso contrario, giacché gli Stati membri hanno da tempo approvato all'unanimità, in sede di Consiglio, il regolamento 1257/96/CE sugli aiuti umanitari, il cui preambolo afferma che “le popolazioni in situazione di necessità, vittime di catastrofi naturali [...] hanno il diritto di ricevere un'assistenza umanitaria internazionale qualora le autorità del loro paese non siano in grado di venire efficacemente in loro soccorso”²⁹. Ci si potrebbe allora domandare perché gli Stati membri non tutelino il diritto all'assistenza internazionale, e neghino la sua stessa esistenza, dopo che lo hanno esplicitamente riconosciuto attraverso il diritto interno dell'UE.

In altri casi, l'Unione adotta nella sua azione esterna un'interpretazione dei diritti fondamentali incompatibile con l'interpretazione dei corrispondenti diritti previsti dalla CEDU, e ciò in contrasto con l'art. 52, par. 3, della Carta, secondo cui i diritti i quali corrispondono a diritti garantiti nella CEDU hanno il medesimo significato e portata di questi ultimi.

Tale incoerenza appare piuttosto evidente con riferimento alla libertà di espressione, di cui all'art. 10 della CEDU e all'art. 11 della Carta. L'Unione ha progressivamente sviluppato una politica estera in materia, in particolare, durante il dibattito sulla “diffamazione della religione”. Dalla fine degli anni '90, l'Organizzazione della Conferenza islamica ha promosso la stipulazione di strumenti internazionali, nel contesto delle Nazioni Unite, aventi l'obiettivo di raccomandare l'adozione di misure contro la diffamazione della religione. L'UE ha presto adottato, con il sostegno di tutti gli Stati membri, una posizione chiara in questo ambito: proibire la blasfemia o l'insulto alle religioni implica una violazione del diritto alla libertà di espressione, che è di per sé incompatibile con il diritto internazionale dei diritti umani³⁰. La posizione europea è stata però criticata, in quanto incoerente: numerosi Stati membri dell'UE vietano la blasfemia e/o l'insulto alla religione e, in alcuni casi, li sanzionano penalmente. Tale prassi, secondo la Corte di Strasburgo, è compatibile con la CEDU: seppure essa integra un'interferenza con la libertà di cui all'art. 10 della CEDU, tale interferenza ricade nel margine di apprezzamento lasciato agli Stati nell'applicazione della Convenzione³¹. È lecito domandarsi se l'UE possa, nella sua azione esterna, interpretare l'art. 11 della Carta in modo così diverso da come l'art. 10 della CEDU è interpretato internamente.

²⁷ Si veda il rapporto dello special rapporteur Valencia-Ospina del 9 aprile 2012, A/CN.4/652, paragrafi 24, 28.

²⁸ Studi sul diritto dei disastri di vari Paesi membri dell'UE sono disponibili *online* sul sito della Federazione internazionale delle Croce rossa e della Mezzaluna rossa, www.ifrc.org.

²⁹ *GUCE* 1996, L 163/1. Informazioni sulla modalità di approvazione del regolamento in Consiglio sono disponibili nel database *eur-lex*, eur-lex.europa.eu.

³⁰ Si veda, ad esempio, la posizione dell'Unione espressa dalla Francia nel 2008, www.franceonu.org.

³¹ Cfr. Corte europea dei diritti umani, caso n. 13470/87, *Otto-Preminger-Institut c. Austria*, 20 settembre 1994. Per una più ampia trattazione del rapporto fra libertà di espressione e tutela del sentimento religioso si rinvia a P. MANZINI, *Libertà di espressione e sentimento religioso nella civiltà giuridica europea*, in G. GOZZI, G. BONGIOVANNI (a cura di), *Popoli e civiltà: per una storia e filosofia del diritto internazionale*, Bologna, 2006, p. 123 ss.

D'altro canto, si potrebbe anche ipotizzare che l'emergente consenso europeo sull'illegittimità delle leggi sulla blasfemia, testimoniato dalla presa di posizione unanime dei membri dell'UE in sede ONU, comporti una restrizione del margine di apprezzamento lasciato agli Stati e possa suggerire quindi una revisione della giurisprudenza di Strasburgo sulla blasfemia.

Un altro esempio di interpretazione incoerente dei diritti umani, tra azione esterna UE e CEDU, è relativo alla libertà di religione, protetta dall'art. 10 della Carta e dall'art. 9 della CEDU. Il Consiglio ha adottato, nel giugno 2013, delle Conclusioni contenenti linee guida sulla promozione della libertà di religione nell'azione esterna. Tale documento, approvato all'unanimità, indica lo *standard* (asseritamente) "universale" di tutela della libertà di religione, e fornisce una "chiara linea politica" ai funzionari dell'UE e dei suoi membri, da utilizzare nei contatti con gli Stati terzi. Si può dunque supporre che le linee guida rappresentino la posizione ufficiale dell'Unione in materia, la quale viene espressa nei contatti bilaterali con gli Stati terzi³².

Nelle linee guida l'istituzione afferma, fra l'altro, che gli Stati terzi devono trattare allo stesso modo tutte le religioni, e non possono adottare politiche discriminatorie quanto all'utilizzo di simboli religiosi³³. Non sembra però che la libertà di religione, così come prevista dalla CEDU, imponga un tale obbligo, come si evince da uno studio sul trattamento dell'islam in Europa. In alcuni luoghi pubblici di Paesi europei (segnatamente le scuole) l'uso di simboli islamici è vietato, mentre i simboli cristiani sono ammessi, *de jure* o *de facto*³⁴. La motivazione di tale trattamento è talvolta esplicitata nel diritto interno e persino nella stessa giurisprudenza della Corte EDU: le norme islamiche che impongono l'uso del velo sono contrarie ai valori occidentali, mentre il cristianesimo è parte della tradizione europea³⁵. Ne consegue che in Europa le diverse religioni sono talvolta trattate in modo difforme, senza che la CEDU sia violata. Di nuovo, ci si può chiedere se l'Unione possa adottare un'interpretazione così estensiva della libertà di religione da definire illegittimo un trattamento discriminatorio delle religioni, quando esso è correntemente applicato in Europa.

5. Medici, curate vos ipsos

³² Nel solo periodo 2013-2014, l'UE ha discusso di libertà di religione con almeno sei Stati, e ha criticato le politiche di almeno nove Paesi, si veda eeas.europa.eu.

³³ Si vedano in particolare i paragrafi 7, 10-11, 16, 37, lett. c) e 42, lett. f).

³⁴ Si veda, *inter alia*, Human Rights Watch, *Discrimination in the Name of Neutrality: Headscarf Bans for Teachers and Civil Servants in Germany*, New York, 2009, www.hrw.org.

³⁵ In tal senso, tra gli altri, S. MANCINI, *The Power of Symbols and Symbols as Power: Secularism and Religion as Guarantors of Cultural Convergence*, in *Cardozo Law Review*, 2009, p. 2629 ss., p. 2631. Si veda altresì C. EVANS, *The "Islamic Scarf" in the European Court of Human Rights*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2006, p. 52 ss., p. 62. Il pregiudizio nei confronti dell'islam risulta dalle sentenze della Corte EDU sui simboli religiosi, e in particolar modo dal *leading case Dahlab c. Svizzera*. Cfr. Corte europea dei diritti umani, caso n. 42393/98, *Dahlab c. Svizzera*, 15 febbraio 2001, par. 1: "[...] it cannot be denied outright that the wearing of a headscarf might have some kind of proselytising effect, seeing that it appears to be imposed on women by a precept which is laid down in the Koran and which, as the Federal Court noted, is hard to square with the principle of gender equality" (corsivo aggiunto).

Le Conclusioni del Consiglio oggetto di questo lavoro attirano l'attenzione su un problema poco studiato e potenzialmente serio per l'Unione: può l'UE promuovere dei diritti fondamentali diversi da quelli rispettati al suo interno senza risultare incoerente e poco credibile? Sembra esistere, in effetti, un'incoerenza evidente tra politica estera dell'UE e prassi interna, la quale dipende principalmente dalle politiche degli Stati membri. Attraverso l'Unione, essi criticano le restrizioni ai diritti umani introdotte dai Paesi terzi, anche laddove queste sono compatibili col diritto europeo, e sono nei fatti applicate dagli stessi membri dell'UE.

Una maggiore coerenza fra politica estera e politica interna è essenziale, al fine di garantire la credibilità dell'Unione, come peraltro rilevato dallo stesso Consiglio nelle sue Conclusioni. Per giungere a tale risultato, vi sono due strade percorribili. Si potrebbe, in primo luogo, ridimensionare l'azione esterna dell'Unione, facendo sì che essa promuova un'interpretazione dei diritti umani compatibile con la CEDU e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Uno sviluppo in questo senso non sarebbe però ottimale, in quanto potrebbe indebolire l'UE sulla scena internazionale e pregiudicare il raggiungimento di uno dei suoi obiettivi, cioè la promozione dei diritti fondamentali. Ad esempio, potrebbe l'UE criticare efficacemente le leggi sulla blasfemia del Pakistan se essa accettasse, come fanno alcuni suoi membri, la possibilità di sanzionare penalmente l'offesa alla divinità?

E' dunque consigliabile valutare una seconda strada per migliorare la coerenza europea in materia di diritti umani, la quale consiste nella modifica delle prassi interne degli Stati membri. Essi dovrebbero applicare in Europa le stesse regole che intendono diffondere nel mondo. Un tale sviluppo appare logico, se si considera che la politica estera dell'UE è stata ripetutamente approvata dagli Stati membri, i quali difficilmente potrebbero ora criticare l'interpretazione dei diritti fondamentali da loro stessi propugnata nel recente passato. Peraltro, la posizione dell'UE – e quindi degli Stati membri – in materia di diritti fondamentali può essere letta come indice di un crescente consenso europeo in materia, il quale potrebbe stimolare cambiamenti legislativi ed interpretazioni evolutive del diritto nazionale.

Qualunque sviluppo nelle politiche europee, ad ogni modo, sarebbe preferibile all'inazione. Il Consiglio mostra, nelle sue Conclusioni, di avere compreso la pericolosità dell'incoerenza europea, ma non appare pronto ad agire di conseguenza. La soluzione proposta dall'istituzione – aumentare il coordinamento tra gli organi dell'UE – sembra poco più che cosmetica e comunque inadatta a ricomporre le contraddizioni evidenziate con la presente trattazione. L'Unione rischia perciò di restare incoerente, prescrivendo agli altri il rispetto di norme che non sono applicate al suo interno. Ciò non giova alla credibilità né dell'UE né dei suoi membri. A buon titolo possono infatti rispondere alle critiche europee i Paesi terzi, citando l'antico proverbio “medici, curate voi stessi”³⁶.

³⁶ Cfr. Vangelo di Luca 4: 23: “[e]d egli disse loro: certo, voi mi citerete questo proverbio: medico, cura te stesso; fa' anche qui nella tua patria tutto quello che abbiamo udito essere avvenuto in Capernaum!”