



ISSN 2037-6677

2016/4

**L'Unione Europea: attore 'globale' nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive**

**The EU as a Global Human Rights Actor? Limits and Perspectives**

**Leonardo Borlini**

[www.dpce.it](http://www.dpce.it)

## Abstract

The EU is increasingly perceived as a 'normative power', where human rights own a primary position. At the same time, despite its current problems, the role, models and identity of the EU as a global actor are steadily among the most investigated subjects of international relations scholars. The present article explores the role of the EU as a global human rights actor by analysing selected aspects of its external action with a view to assessing the main limits and potentials.

Tag: EU External Action, Human Rights, Art. 3(5) and Art. 21 TEU, human rights clause,



## L'Unione Europea: attore 'globale' nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive

di Leonardo Borlini

SOMMARIO: 1. – Introduzione. 2. – L'“autonomia” esterna dell'ordinamento euro-unitario e i diritti umani. 3. – Obblighi in materia di diritti umani, azione esterna e politiche con effetti extraterritoriali. 4. – (segue): i limiti di competenza dell'UE. – 5. Le clausole in materia di diritti umani negli accordi commerciali e di cooperazione economica. 6. – La protezione dei diritti umani, lo strumento di pre-accessione e la politica di vicinato. 7. – Altri strumenti: cenni. 8. – Osservazioni conclusive.

*When the EU speaks, people listen.*

UN Commissioner for Human Rights Navenethem Pillay<sup>1</sup>

*Human rights are understood rationalistically: as consisting, first and foremost, in a set of principles, a code of conduct. For lawyers, these principles possess, or are to be presumptively given, a legal institutional embodiment.*

John Tasioulas<sup>2</sup>

### 1. – Introduzione

<sup>1</sup> UN News Centre, *First UN Human Rights Office in European Union Opens in Brussels*, 14 December 2009.

<sup>2</sup> J. Tasioulas, *Towards a Philosophy of Human Rights*, in *65 Current Legal Problems*, 2012, p. 1 ss, 1.

In un importante articolo pubblicato nell'*American Journal of International Law* nel 2011<sup>3</sup>, Gráinne De Búrca sottopone a vaglio critico la tradizionale narrazione che spiega l'affermarsi del regime di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali proprio dell'Unione europea (UE) come un percorso graduale, iniziato con il silenzio dei Trattati istitutivi delle Comunità europee<sup>4</sup>, segnato dalla progressiva emancipazione dell'Unione dalla vocazione economica che ne aveva contraddistinto i primi decenni di vita<sup>5</sup> e sfociato, con l'adozione del trattato di Lisbona, nell'inserimento di significative disposizioni in materia di diritti umani nel suo tessuto costituzionale<sup>6</sup>, segnando finalmente «*the coming of age of the EU as a human rights actor*»<sup>7</sup>. Esaminando

<sup>3</sup> G. De Búrca, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in 105(4) *American Journal of International Law*, 2011, p. 649 ss.

<sup>4</sup> È ben noto che i Trattati istitutivi delle Comunità europee non contenevano alcuna disposizione a tutela dei diritti umani che potesse in qualche modo costituire la base per il controllo giudiziale; «se è vero che talune libertà individuali vi risultavano fin da subito sancite (...) è pur vero che si tratta di libertà riconosciute al singolo in quanto protagonista economico dell'Unione.» G. Tesaro, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2013, p. 123.

<sup>5</sup> In dottrina si è, ad esempio, sottolineato come, nell'informare la tutela dei diritti fondamentali alla considerazione prevalente degli interessi connessi alla realizzazione del mercato comune, la Corte abbia consolidato il 'vizio di origine' del fenomeno di integrazione europea, ossia la sua natura prevalentemente orientata al mercato, piuttosto che a logiche redistributive. Al riguardo, Eleanor Spaventa parla efficacemente di «integration bias». Vd. E. Spaventa, *The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, p. 38 ss. Sul punto si rinvia anche ai fondamentali contributi di P. Alston, J.H.H. Weiler, *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy* in 9 *European Journal of International Law*, 1998, p. 658 ss.; A. von Bogdany, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in 37 *Common Market Law Review*, 2000, p. 1307 ss. ss.

<sup>6</sup> È quasi pleonastico ricordare che il Trattato di Lisbona, 2007, GU C 306/1, oltre ad aver consacrato il principio del rispetto dei diritti fondamentali attraverso l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea sostanziandolo con un riferimento esplicito a quelli garantiti dalla Convenzione europea sui diritti umani (Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4.11.1950 (STE no 005); d'ora innanzi: CEDU), ha dotato l'Unione di uno strumento autonomo di rilevazione di quei diritti, dotando dello stesso valore giuridico dei Trattati la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza nel 2000 (GU C346/1, d'ora innanzi: Carta di Nizza). Sul punto cfr., tra i molti, D. Anderson, C.C. Murphy, *The Charter of Fundamental Rights*, in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (a cura di) *EU After Lisbon*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2012, p. 155 ss. Inoltre, l'art. 6, quale modificato a Lisbona, ha previsto l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, colmando così una lacuna dei Trattati che aveva fino ad allora impedito tale adesione, nonostante essa fosse da tempo auspicata a livello politico e istituzionale. Vd., *ex multis*, G. Gaja, *Accession to the ECHR*, in Biondi, Eeckhout, Ripley, cit., p. 180 ss.

<sup>7</sup> De Búrca, *The Road...*, cit., p. 649. Sul punto vd., tra i molti, I. Pernice, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism Without a Constitution Treaty?*, p. 235 ss., spec. p. 252. Per un primo studio sulla necessità della Comunità europea di dotarsi di una politica sui diritti umani vd. A. Clapham, *A Human Rights Policy for the European Community* in 10 *Yearbook of European Law*, 1990, p. 309 ss. È interessante altresì notare che tale tipo di narrazione 'progressista' è familiare alla dottrina che analizza il fondamento e sviluppo dei diritti umani in generale e del diritto internazionale relativo a essi. Si vd., ad esempio, N. Bobbio,

le ambiziose, ma sovente dimenticate, disposizioni sui diritti umani contenute nel progetto di trattato istitutivo di una Comunità politica europea del 1953, l'Autrice contrappone a tale ricostruzione una spiegazione alternativa dell'iniziale omissione di tale materia nei Trattati istitutivi: il loro silenzio non sarebbe tanto il frutto della deliberata scelta di 'consegnare' la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali nelle Comunità europee al Consiglio d'Europa, (come tradizionalmente si sostiene), quanto della consapevolezza che il progetto di integrazione sovranazionale europeo avrebbe dovuto muoversi cautamente, sviluppandosi per fasi nel lungo periodo e che, dopo il fallimento della Comunità europea di difesa, per il suo rilancio sarebbe stato necessario delimitarne inizialmente l'oggetto ad un insieme di questioni di natura economica, piuttosto che tentare immediatamente di perseguire un'agenda politica di ampio respiro<sup>8</sup>. In sintesi, l'origine dell'attuale sistema normativo dell'UE di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali sarebbe da rintracciarsi nell'ambizioso progetto politico dei primi anni '50 del secolo scorso, pragmaticamente accantonato in un primo momento per essere in seguito attuato nel lungo periodo.

Secondo questa tesi, una delle differenze principali tra il sistema costituzionale di tutela dei diritti umani del progetto di progetto di Comunità politica europea del 1953 e il tessuto costituzionale contemporaneo di un'Unione fondata – secondo la formula dell'art. 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) – sul «rispetto dei diritti umani» è data dal fatto che il primo era orientato in pari misura all'interno e all'esterno della costruzione europea, mentre l'enfasi dominante dell'attuale costruzione costituzionale di tutela dei diritti umani sarebbe verso l'azione esterna dell'Unione<sup>9</sup>. Esaminare la problematica del c.d. «*double-standards*»<sup>10</sup> caratterizzante la

---

*L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, pp. 5-16, 20-25; A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2005; pp. 9-27; 60-74; T. Buergenthal, *The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1997, p. 703 ss.; P. G. Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Vision Seen*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2011, (terza edizione); C. Focarelli, *La persona umana nel diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 31-40 e la letteratura ivi richiamata.

<sup>8</sup> De Búrca, *The Road...*, cit., p. 652.

<sup>9</sup> *Ib.*, p. 681, secondo cui, ciò sarebbe testimoniato dalla resistenza degli Stati membri a sottoporsi ad un meccanismo di controllo dei diritti umani dell'Unione e dal contrasto tra la reiterata asserzione che la tutela dei diritti costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell'azione esterna dell'UE e la mancanza di volontà delle Istituzioni e degli Stati membri di dichiarare che la tutela dei diritti umani costituisce anche un obiettivo generale dell'Unione, trasversale rispetto alle sue politiche interne. Al contrario, ogni discussione circa l'assetto giuridico per la tutela dei diritti umani

dimensioni interna ed esterna dell'azione dell'UE in materia di protezione dei diritti umani fuoriesce dall'ambito di queste riflessioni. Ciò che preme in questa sede è una riflessione su quanto essa pone sicuramente in luce: la rilevanza crescente assunta dalla protezione e promozione dei diritti umani nelle attività condotte dall'UE rispetto a soggetti ad essa esterni. Si tratta, in tutta evidenza, di un tema vastissimo, suscettibile di essere trattato da molteplici angolazioni<sup>11</sup>, la cui indagine analitica non è riducibile ad un singolo contributo<sup>12</sup>. Nella consapevolezza dei limiti accennati, il presente scritto si propone di valutare la rilevanza 'globale' del sistema dell'UE di protezione e promozione dei diritti umani, attraverso l'esame, sotto il profilo sostanziale e istituzionale, di elementi e strumenti selezionati della sua azione esterna. Rinunciando a pretese di completezza, quindi, la prospettiva di elezione è specificamente quella della capacità di tali elementi di evocare limiti e potenzialità, anche in ottica prospettica, dell'azione dell'UE come soggetto promotore della tutela dei diritti umani in ambito internazionale.

---

è oggi invariabilmente accompagnata da dichiarazioni del Consiglio e degli Stati membri sulle limitate competenze dell'Unione in materia. Peraltro, in un altro lavoro, De Búrca sostiene che la formulazione, più generale e in linea con i più importanti trattati internazionali in materia di diritti umani, dell'art. 3(5) TUE (riguardante l'azione esterna dell'Unione) rispetto alla meno ampia formulazione dell'art. 3(3) del TUE è prova della persistente differenza tra l'azione esterna e l'azione interna dell'Unione di tutela dei diritti umani. G. De Búrca, *The Evolution of EU Human Rights Law*, in P. Craig, G. De Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2011, (seconda ed.) pp. 491-4.

<sup>10</sup> De Búrca, *The Road...*, cit., cit., pp. 680-5. Non può sfuggire, peraltro, che, anche limitatamente all'azione esterna, nei rapporti con Stati terzi, l'UE è stata spesso accusata di adottare *standards* diversi rispetto alla tutela dei diritti umani nelle relazioni con. Sul punto vd. T. Takács, *The EU's Experience with Labour Standards Conditionality and Its Role in Promoting Labour Standards in the WTO*, in J.E. Wetzel, *The EU as a "Global Player" in Human Rights?*, Routledge, New York, 2011, p. 97 ss., spec. p. 112.

<sup>11</sup> Essendo l'UE attore di primaria importanza sulla scena internazionale, impegnato in variegati campi in cui ha luogo l'esplicarsi dell'azione dei diversi soggetti della società internazionale, è assai difficile anche solo compilare una lista delle attività svolte dall'UE che possano avere rilievo in materia di protezione e promozione dei diritti umani. Oltre alle iniziative che si svolgono nell'ambito della politica di vicinato e a quella di assistenza e cooperazione allo sviluppo (sui cui vd. *infra* §§5-6) o all'impegno dell'UE per promuovere *standards* lavorativi adeguati attraverso le sue relazioni bilaterali e regionali ovvero nell'ambito o in cooperazione con organizzazioni come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la Banca Mondiale e l'UNCTAD, si possono esemplificativamente ricordare iniziative politiche di tipo consultivo, come i c.d. "*Human Rights Dialogues*", inizialmente promossi con Cina e Iran e, oggi, allargati a più di 30 Stati terzi. Vd. W. Shen, *Imperialistic Endeavour or Empty Rhetoric? Analysing the EU's Promotion of Human Rights in China since 1989 through a "Normative Power" Perspective* in Wetzel, cit., p. 113 ss.

<sup>12</sup> A nostra conoscenza, i primi lavori a tentare una ricostruzione sistematica dell'azione interna ed esterna dell'UE nella materia in esame sono N. Neuwahl, A. Rosas (a cura di), *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1995 e P. Alston (a cura di), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford/New York, 1999.

## 2. – L’“autonomia” esterna dell’ordinamento euro-unitario e i diritti umani

Nel collocare l’azione dell’UE in materia di protezione e promozione dei diritti e delle libertà fondamentali non si può che muovere dall’“autonomia” del diritto dell’Unione inteso come sistema autosufficiente di norme, la cui validità e interpretazione non dipende da norme esterne. Come noto, tale autonomia è stata affermata originariamente dalla Corte di giustizia rispetto agli ordinamenti degli Stati membri a fondamento teorico dei principi del primato e dell’uniforme applicazione del diritto comunitario<sup>13</sup>, imponendosi solo successivamente per qualificare il rapporto tra il diritto UE e il diritto internazionale<sup>14</sup>. L’affermazione dell’“autonomia esterna”, volta a tutelare i principi fondamentali dell’ordinamento, si è sviluppata parallelamente al processo di “costituzionalizzazione” del diritto dell’Unione (*i.e.*: la sua affermazione come ordinamento esclusivo)<sup>15</sup>, ciò che ha

<sup>13</sup> Nella sua dimensione “interna”, la nozione di autonomia è rimasta sempre a protezione dello stesso valore, ossia l’uniforme applicazione del diritto UE in tutti gli Stati membri. È nella giurisprudenza “fondativa” degli anni Sessanta del secolo scorso che la Corte di giustizia inizia a riferirsi alla natura “autonoma” del diritto comunitario. Con la sentenza nel caso *Van Gend en Loos*, della quale è stato celebrato tre anni fa il cinquantenario, la Corte di giustizia delle allora Comunità europee inaugurò un indirizzo giurisprudenziale che l’avrebbe portata, nell’arco di alcuni anni, a plasmare la specifica identità caratteristica del diritto comunitario attraverso l’affermazione dei principi dell’efficacia diretta e del primato e quindi a stabilire l’obbligo, che di detti principi costituisce il corollario, di disapplicazione del diritto interno contrastante da parte degli organi giurisdizionali e amministrativi degli Stati membri. Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, Raccolta, 1963, p. 3 ss., sulla quale vd. di recente B. de Witte, *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, in M. Poiares Maduro e L. Azoulay (a cura di), Hart Publishing, Oxford /Portland, 2010, p. 9 ss.; U. Villani, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant’anni*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2013, p. 225 ss. Sui principi dell’efficacia diretta e del primato e dei relativi corollari sia sufficiente richiamare Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, Raccolta, 1964, p. 1129 ss., (sulla quale vd. di recente B. Cortese, *A la recherche d’un parcours d’autoconstitution de l’ordre juridique interindividuel européen: essai d’une lecture pluraliste 50 ans après Van Gend en Loos et Costa*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2015, p. 271 ss.) e Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, Raccolta, 1978, p. 629 ss.; sent. 22 giugno 1989, Costanzo, causa 103/88, Raccolta, 1989, p.1839 ss.

<sup>14</sup> La Corte di giustizia ha fatto riferimento espressamente alla (complessa e ricca di implicazioni) nozione di autonomia rispetto al diritto internazionale, per la prima volta in Corte di giustizia delle Comunità europee, parere 1/91, 14 dicembre 1991, Raccolta, 1991, p. I-6079 ss.

<sup>15</sup> Onde evitare equivoci terminologici, pare opportuno sottolineare che l’accennato fenomeno di “costituzionalizzazione” dell’ordinamento UE non coincide con il c.d. così detto *global constitutionalism* teorizzato variamente da Simma, Tomuschat, de Wet e von Bogdandy. Sul dibattito fra pluralismo e costituzionalismo vd. *ex multis* G. de Búrca, *The European Court of Justice and the*

condotta la Corte di giustizia UE ad estendere il nucleo di valori e principi identitari che fungono da limite all'ingresso del diritto internazionale<sup>16</sup>. Su entrambi i piani entro i quali si manifesta l'autonomia, la tutela dei diritti umani costituisce, in ragione della sua forte carica identitaria, una delle principali aree di frizione<sup>17</sup>.

Sul piano esterno, in particolare, alla luce del ricorso che la Corte di giustizia UE ha fatto per circa quarant'anni alla CEDU per tutelare i diritti umani nell'ambito del diritto comunitario prima e del diritto dell'Unione più recentemente<sup>18</sup> e che

---

*International Legal Order after Kadi*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, p. 1 ss., spec. 31 ss.; N. Krisch, *Beyond Constitutionalism: the Pluralistic Structure of Postnational Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010; D. Halberstam, *Local, Global and Pural Constitutionalism: Europe Meets the World*, in G. de Búrca e J.H.H. Weiler (a cura di), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 192 ss.

<sup>16</sup> La ricostruzione dei rapporti fra diritto internazionale e diritto UE è notoriamente uno dei *loci* più frequentati dagli studiosi del fenomeno di integrazione europea. In sintesi, è possibile raggruppare le posizioni dottrinali, caratterizzate da un'ampia gamma di sfumature, in due principali orientamenti. Il primo, sostenuto in prevalenza da studiosi del diritto internazionale pubblico, mette in rilievo la natura di organizzazione internazionale, sia pure *sui generis*, dell'Unione Europea. Così, e.g., B. de Witte, *The European Union as an International Legal Experiment*, in de Búrca e Weiler, cit. p. 34 ss.; Id., *European Union Law: How Autonomous Is Its Legal Order?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2010, p. 141 ss.; A. Pellet, *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V-2, 1994, p. 193 ss.; P.M. Dupuy, *L'unité de l'ordre juridique international*, in *Recueil des cours*, vol. 297, 2002, p. 438 ss. Il secondo orientamento sostiene, invece, che l'Unione abbia ormai raggiunto un livello di integrazione assimilabile a quello di un ente para-federale, non più esplicabile secondo le categorie concettuali proprie del diritto delle organizzazioni internazionali. Questa è la posizione, tra gli altri, di J.H.H. Weiler, *Halter, Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz*, in A.M. Slaughter, A. Stone Sweet e J.H.H. Weiler (a cura di), *The European Court and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, 1998, p. 331 ss. Peraltro, la Corte di giustizia non ha mai preso espressamente posizione sul punto, limitandosi a riferirsi all'ordinamento comunitario (e poi dell'Unione) come autonomo rispetto al diritto internazionale, ne ha voluto marcare la natura separata e distinta. Vd. J.W.C. van Rossem, *The Autonomy of EU Law: More is Less?*, in R.A. Wessel, S. Blockmans, (a cura di), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organizations* Asser, The Hague, 2013, p. 13.

<sup>17</sup> S. Vezzani, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, in 1 *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 68 ss., 71, secondo il quale «non è un caso che, storicamente, la ricostruzione dei diritti umani quali principi generali sia stata operata dalla Corte di giustizia come risposta alle tesi miranti a contestare la validità degli atti di diritto derivato per violazione dei diritti fondamentali tutelati a livello delle costituzioni nazionali». D'altra parte, un'importante ridefinizione dell'autonomia interna si è realizzata proprio attraverso la fonte non scritta dei principi generali, come conseguenza della permeabilità del diritto dell'Unione a principi e valori desunti dagli ordinamenti nazionali.

<sup>18</sup> G. Gaja, *Lo statuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel diritto dell'Unione* in 3 *Rivista di Diritto Internazionale*, 2016, p. 677 ss., il quale sottolinea anche che il ricorso alla CEDU da parte della Corte di giustizia UE si è avuto «non soltanto in relazione alla normativa comunitaria e dell'Unione, ma anche alla normativa degli Stati membri di attuazione della normativa dell'Unione e a quant'altro, secondo la Corte di giustizia, rientra nel «quadro» del diritto dell'Unione (...)» (ivi, p. 677), ovvero, utilizzando l'espressione della Corte (grande sezione) nella sentenza *Åkerberg Fransson*,

tuttora ancora opera nella ricostruzione dei principi generali e nell'interpretazione delle numerose disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che trovano una corrispondenza in tale convenzione<sup>19</sup>, deve rilevarsi una certa permeabilità del diritto UE al diritto internazionale. E, cionondimeno, come sul piano interno, la Corte di Giustizia non ha mancato di affermare la natura *sui generis* e l'autonomia del diritto UE<sup>20</sup>: sotto il profilo dell'autonomia esterna, le pronunce nella saga *Kadi* e il parere 2/13 sul progetto di accordo per l'adesione dell'UE alla CEDU segnano, emblematicamente e in modo diverso, una delle più nette affermazioni della chiusura del diritto UE rispetto al diritto internazionale<sup>21</sup>.

La sentenza del 2008 nella causa *Kadi* rappresenta un momento decisivo in questo sviluppo giurisprudenziale: come noto, assimilando la posizione dell'ordinamento UE a quella dei numerosi ordinamenti nazionali in cui i diritti fondamentali appartengono alla sfera intangibile del diritto interno, la Corte ha escluso la prevalenza delle norme consuetudinarie e pattizie sul diritto primario

---

rispetto a «tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse». Vd. Corte di giustizia dell'UE, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, par. 19, che richiama varie decisioni precedenti a partire dalla sent. 18 giugno 1991, causa C-260/89, *ERT*, Raccolta, 1991, p. I-2925, par. 42. Sul punto vd. anche E. Cannizzaro, *L'incidenza della giurisprudenza della Corte europea sul contenuto della tutela dei diritti umani nell'Unione Europea*, in M. Fragola (a cura di) *La cooperazione fra corti in Europa nella tutela dei diritti dell'uomo. Atti del convegno interinale SIDI, Università della Calabria, Arcavacata di Rende (Cosenza), 12 aprile 2010*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 43 ss.

<sup>19</sup> Gaja, *Lo statuto...*, cit., p. 677 ss., a cui si rinvia per un'incisiva analisi dell'attuale statuto della CEDU nel diritto UE.

<sup>20</sup> La Corte di giustizia UE fa generalmente riferimento all'autonomia del diritto dell'Unione in senso a-tecnico, spesso col solo scopo di sottolinearne il carattere autoreferenziale e normativamente chiuso. Intesa in questa accezione, la nozione di autonomia ha un limitato valore esplicativo dei rapporti fra ordinamenti. In particolare, essa può coesistere tanto con una concezione che considera il diritto dell'Unione come separato e distinto dagli ordinamenti nazionali e da quello internazionale (ordinamenti reciprocamente autonomi), quanto con una concezione di stampo federalista, in base alla quale i diritti degli Stati membri sarebbero integrati col diritto dell'Unione e si collocherebbero in una posizione ad esso gerarchicamente subordinata. Cfr. T. Schilling, *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, in *Harvard Int. Law Journal*, 1996, p. 389 ss., il quale suggerisce di distinguere i due significati che può assumere la nozione di autonomia utilizzando le espressioni «original autonomy» e «derivative autonomy». Di uso improprio del termine parla A. Gianelli, *After the Accession: The Relationship between the EU Legal System and the ECHR*, in B. Cortese (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlani*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 341.

<sup>21</sup> Corte di giustizia dell'UE, sent. 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*, Raccolta, 2008, p. I-6351 ss.; Corte di giustizia dell'UE, sent. 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Kadi II*, disponibile sul sito: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu); parere 2/13, 18 dicembre 2014, disponibile sul sito: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

dell'UE<sup>22</sup>, statuendo che il primato dei diritti fondamentali, quali tutelati dal diritto comunitario, deve essere assicurato anche quando ciò comporti il sorgere di una responsabilità internazionale della Comunità<sup>23</sup>. Di converso, la sentenza ha escluso che la Corte di giustizia sia competente a valutare la legittimità delle norme internazionali<sup>24</sup>.

La ricostruzione della gerarchia delle fonti e l'affermazione della prevalenza dei Trattati e dei principi generali rispetto alle norme internazionali (come recepite nel diritto dell'Unione) sono state confermate nella sentenza c.d. *Kadi II* del 2013<sup>25</sup>. Ciò testimonia inequivocabilmente come la Corte di giustizia muova da una concezione che afferma l'indipendenza (*recte*: l'autonomia) del diritto UE rispetto al diritto internazionale<sup>26</sup>. La giurisprudenza della saga *Kadi* costituisce, come è stato ben

---

<sup>22</sup> Più in dettaglio, la Corte ha respinto la tesi del Tribunale di prima istanza, secondo cui le risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza dell'ONU avrebbero avuto rango superiore rispetto all'insieme delle norme comunitarie. Assimilando il diritto dell'allora CE ad un ordinamento "interno" separato e distinto rispetto al diritto internazionale, la cui autonomia non può essere pregiudicata da un accordo internazionale che entra a far parte del diritto comunitario soltanto alle condizioni stabilite da quest'ultimo, la Corte ha ritenuto di collocare le norme 'interne' di adattamento delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU a un livello superiore rispetto al diritto derivato, ma inferiore rispetto alle norme dei Trattati e ai principi generali del diritto comunitario, rispetto ai quali se ne deve valutare la legittimità. Corte di giustizia dell'UE, sent. *Kadi*, cit., par. 282, 305-8, 316 ss. Il riferimento al diritto UE come ad un «diritto interno» era stato fatto per la prima volta dall'avvocato generale Poireres Maduro nelle sue conclusioni (conclusioni 23 gennaio 2008, cause congiunte C-403/05 e C-415/05, *Kadi*, par. 21 s.).

<sup>23</sup> Corte di giustizia dell'UE, sent. *Kadi*, cit., par. 286-7.

<sup>24</sup> *Ib.*, par- 314 ss. La letteratura sul caso *Kadi* è sterminata. Si rinvia, fra i moltissimi, a J.H.H. Weiler, *Editorial.Kadi*, in 19 *European Journal of International Law*, 2008, 894 ss.; E. Cannizzaro, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.; de Búrca, *The European Court of Justice...*, cit., p. 1 ss.; P. De Sena, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti fra sistemi normativi*, in F. Salerno (a cura di) *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali. Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008)* Giuffrè, Milano, 2010, p. 45 ss.; M. Cremona, F. Francioni, S. Poli (a cura di), *Challenging the EU Counter-Terrorism Measures Through the Courts. EUI Working Papers*, Fiesole, 2009, P. De Sena, M.C. Vitucci, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values* in 20 *European Journal of International Law*, 2009, p. 193 ss.; L. Gradoni, *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di giustizia dell'Unione Europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo, Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 591 ss.

<sup>25</sup> È interessante notare che la sentenza *Kadi II*, adottata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, diversamente dalla sentenza *Kadi*, per ricostruire il contenuto del diritto a un equo processo, fa riferimento alle norme della Carta e non più a quelle della CEDU (sent. *Kadi II*, cit., paragrafi 98-102).

<sup>26</sup> La collocazione intermedia fra diritto primario e diritto secondario delle norme (di adattamento a quelle) internazionali era implicitamente ricavabile dalla precedente giurisprudenza della Corte, in cui si affermava la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità rispetto al solo

espresso, un esempio di «resistenza costituzionale»<sup>27</sup> assimilabile a quello delle corti costituzionali che hanno affermato la prevalenza dei diritti fondamentali sull'esigenza di conformarsi agli obblighi internazionali<sup>28</sup>: la posizione dei giudici di Lussemburgo, infatti, non avrebbe potuto essere più decisa nel senso della separazione e reciproca indipendenza dei due ordinamenti.

La vicenda relativa all'accordo di adesione alla CEDU è, da questa angolazione, forse ancor più suggestiva. Il parere 2/13 della Corte di giustizia contiene, infatti, alcuni rilievi critici rispetto alle disposizioni del progetto di accordo per l'adesione dell'UE alla CEDU formulate per raggiungere il risultato enunciato nell'art. 6, par. 2, TUE, soddisfacendo quanto previsto nel Protocollo n. 8 ai Trattati. Come rilevato da Gaja, «la maggior parte delle considerazioni critiche della Corte di giustizia concerne aspetti che il progetto avrebbe ommesso di regolare, non tutelando in questo modo le caratteristiche essenziali dell'Unione», trattandosi, nondimeno, «di problemi che quasi tutti non si legano all'adesione ma già vengono in rilievo per effetto dei vincoli che derivano dalla Convenzione europea per gli Stati membri dell'Unione»<sup>29</sup>. In ogni caso, secondo il parere 2/13, tali problemi determinano una incompatibilità fra il progetto di accordo e i Trattati.

---

diritto secondario (Corte di giustizia, sent. 10 settembre 1996, causa C-61/94, *Commissione c. Germania*, Raccolta, 1996, p. I-3989, par. 52).

<sup>27</sup> Halberstam, *Local...*, cit., p. 184 e ss.

<sup>28</sup> Non sorprende, pertanto, che la sentenza *Kadi* sia stata oggetto di rilievi critici di tenore simile a quelli sollevati riguardo alle sentenze dei giudici nazionali che hanno rifiutato di applicare norme internazionali che avrebbero prodotto una lesione dei diritti fondamentali tutelati dal diritto costituzionale interno. È al riguardo stimolante confrontare il dibattito relativo alla sentenza *Kadi* e quello intorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014. Sul punto v. variamente N. Krisch, *The Backlash against International Courts*, in *VerfBlog*, 16 dicembre 2014 disponibile sul sito: [www.verfassungsblog.de/backlash-international-courts-2](http://www.verfassungsblog.de/backlash-international-courts-2); A. Peters, *Let Not Triepel Triumph - How to Make Best Out of Sentenza No. 238 of the Italian Constitutional Court for a Global Legal Order*, in *VerfBlog*, 23 dicembre 2014, disponibile sul sito: [www.verfassungsblog.de/let-not-triempel-triumph-make-best-sentenza-no-238-italian-constitutional-court-global-legal-order-2](http://www.verfassungsblog.de/let-not-triempel-triumph-make-best-sentenza-no-238-italian-constitutional-court-global-legal-order-2); R. Kolb, *The Relationship between the International and the Municipal Legal Order: Reflections on the Decision no 238/2014 of the Italian Constitutional Court*, in *Questions of International Law, Zoom out II*, 2014, p. 5 ss.

<sup>29</sup> G. Gaja, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?* in 1 *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 148 ss., 148, a cui si rinvia per una incisiva analisi delle quattro argomentazioni critiche svolte dalla Corte di Giustizia UE. Sul punto vd. anche, tra i molti, Spaventa, cit., p. 38 ss.; D. Halberstam, *"It's the Autonomy, Stupid!"*. *A Modest Defence of Opinion 2/13 on the Accession of the EU to the ECHR, and the Way Forward*, in *German Law Journal*, 2015, p. 105 ss.; Vezzani, cit., p. 82 ss.; I. Anrò, *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU. L'evoluzione dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, Milano, 2015; A. Liguori, *Sul meccanismo di corespondent previsto nel progetto di accordo per l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 181 ss.

Occorre notare che «non si è generalmente in presenza di una effettiva incompatibilità, ciò che presupporrebbe il sorgere di un contrasto fra obblighi posti dalla Convenzione europea e obblighi derivanti dal sistema dell'Unione»<sup>30</sup>. Piuttosto si è di fronte a facoltà che la CEDU concede e che, se esercitate in certe circostanze da uno Stato membro, secondo la Corte di giustizia, metterebbero a rischio le caratteristiche essenziali dell'UE. Tuttavia, nulla esclude che gli Stati membri si adeguino a quanto stabilito nel diritto dell'Unione e che, pertanto, anche nell'ipotesi di adesione secondo i meccanismi previsti dal progetto esaminato dalla Corte di giustizia, non sorga alcun conflitto tra i due sistemi normativi. Nondimeno, ciò che la Corte di giustizia auspicherebbe «è che lo stesso accordo per l'adesione rimuova per gli Stati membri la *possibilità* di tenere condotte non conformi al diritto dell'Unione»<sup>31</sup>. Si è sottolineato come un tale risultato possa raggiungersi, facendo ricorso – come è prassi abbastanza frequente negli accordi misti conclusi sotto l'egida del Consiglio d'Europa – all'inclusione delle c.d. clausole di disconnessione, ossia di disposizioni che escludono l'applicazione del diritto internazionale nei rapporti reciproci fra gli Stati membri, e fra questi e l'Unione<sup>32</sup>. L'introduzione di siffatte clausole, tuttavia, dà luogo a una frammentazione del regime normativo e, restringendo la portata degli obblighi internazionali gravanti sugli Stati membri, andrebbe contro l'oggetto e lo scopo degli accordi internazionali che pongono obblighi *erga omnes partes*, come, appunto, quelli derivanti dalla CEDU. In altre parole, essa pare contrastare con lo scopo proprio di questa Convenzione, che è quello di stabilire regole minime per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, il cui rispetto deve essere comunque assicurato negli Stati parti<sup>33</sup>.

Alla luce delle precedenti considerazioni, appare manifesto come i problemi individuati dalla Corte nel parere 2/13 derivino dalla necessità di preservare la natura

<sup>30</sup> Gaja, *Una mancata...*, cit., 148.

<sup>31</sup> *op.loc.cit.*, corsivo aggiunto. Vd. anche P. Gragl, *The Reasonableness of Jealousy: Opinion 2/13 and EU Accession to the ECHR*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2015, p. 31 ss.; T. Lock, *The Future of the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: Is It Still Possible and Is It Still Desirable?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 242 ss.

<sup>32</sup> Vd. Gaja, *Una mancata...*, cit. p. 150 ss. Sulle clausole di disconnessione vd., per tutti, C.P. Economides, A.G. Kolliopoulos, *La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire: une pratique critiquable*, in *Revue générale de droit int. public*, 2006, p. 299 ss. e M. Cremona, *Disconnection Clauses in EU Law and Practice, in Mixed Agreements. The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2010, p. 160 ss.

<sup>33</sup> Gaja, *Una mancata...*, cit. p. 151.

*sui generis* dell'Unione e, con essa, l'"autonomia" del suo ordinamento rispetto ad uno ad essa esterno, come quello della CEDU. Il parere 2/3, quindi, riconfigura la nozione di "autonomia" in un senso che enfatizza la diffidenza della Corte di giustizia UE nei confronti di un sindacato giurisdizionale esterno sull'operato dell'UE. Ciò con il risultato ultimo che i giudici di Lussemburgo affermano con forza la necessità di salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto al diritto internazionale, anche con riferimento all'*interpretazione* delle norme in materia di diritti umani<sup>34</sup>.

Una notazione di chiusura sul punto: l'insistenza della Corte di giustizia nel sottolineare l'autonomia esterna del diritto UE rispetto al diritto internazionale anche nella materia dei diritti umani non significa che l'Unione ignori il diritto internazionale in tale ambito, né che il suo ordinamento giuridico sia radicalmente disconnesso al diritto internazionale e al sistema regionale promosso dalla CEDU<sup>35</sup>. Ovviamente non è questo il caso: l'UE continua ad asserire l'impegno a promuovere i principi enucleati nella CEDU e da altri trattati di protezione dei diritti umani. Tuttavia, al di là del costante riferimento alle norme della CEDU, la Corte di giustizia UE è notoriamente riluttante a citare e fare utilizzo di disposizioni di altri trattati internazionali in materia di diritti umani<sup>36</sup>, né l'Unione e le sue istituzioni sono oggi soggette a meccanismi di controllo internazionale o regionale esterni nella materia dei diritti in questione, (fatta eccezione per i pochissimi trattati a cui essa ha aderito)<sup>37</sup>. Ciò ha portato autorevoli commentatori a sostenere che, facendo riferimento quasi esclusivo alla CEDU, la Corte di giustizia UE «is ignoring . . . . other human rights treaties» e che l'Unione è «estranged» sia a «other regional

---

<sup>34</sup> Al riguardo, la Corte richiama la formula della sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, affermando che «l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione». Corte di giustizia dell'UE, parere 2/13, cit., par. 170.

<sup>35</sup> B.de Witte, *The EU and the International Legal Order: The Case of Human Rights*, in M. Evans, P. Koutrakos (a cura di), *Beyond the Established Orders: Policy Interconnections Between the EU and the Rest of the World*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 127 ss., 147.

<sup>36</sup> De Búrca, *The Road...*, cit., p. 680.

<sup>37</sup> Si ricorda che l'UE è parte contraente di altri due trattati che riguardano la materia dei diritti umani: la Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e la Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità. Questi trattati, tuttavia, non prevedono un meccanismo di controllo internazionale avente natura giurisdizionale.

instruments» sia ai «universal human rights regimes established under the UN»<sup>38</sup>. Anche senza abbracciare una posizione tanto radicale, rimane che l'UE e la Corte di giustizia UE fanno riferimento solamente sporadico a tali fonti internazionali di tutela dei diritti umani e, come emblematicamente dimostrato dalla giurisprudenza Kadi e dal parere 2/13 sul progetto di trattato di adesione alla CEDU, insistono che la stessa Corte sia l'arbitro finale del significato e degli effetti che essi eventualmente possano spiegare all'interno dell'UE<sup>39</sup>.

### 3. – Obblighi in materia di diritti umani, azione esterna e politiche con effetti extraterritoriali

Come si può agevolmente evincere dalla lettura del combinato disposto degli articoli 3(5) e 21(1) del TUE, non vi è dubbio che tra i principi ispiratori di indole universale che devono guidare l'azione esterna dell'UE nel suo complesso, vi siano i diritti umani e le libertà fondamentali<sup>40</sup>. Il rispetto del diritto internazionale in materia, del resto, deriva dall'essere l'Unione un soggetto di tale ordinamento<sup>41</sup>. Per ciò che attiene il diritto consuetudinario – i cui principi formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>42</sup> – il tema si riduce nell'individuazione (non sempre agevole) delle norme internazionali generali in materia di protezione dei

<sup>38</sup> O. De Schutter, I. Butler, *Binding the EU to International Human Rights Law*, in *Yearbook of European Law* 2008, 299, p. 277 ss., 277.

<sup>39</sup> De Búrca, *The Road...*, cit., p. 680.

<sup>40</sup> L'art. 3(5) del TUE recita: «Nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione (c)ontribuisce (...) alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore (...)». L'art. 21 al par. 1: «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 dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (...)», aggiungendo al par. 3: «Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle *altre politiche nei loro aspetti esterni*, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2» (corsivo nostro). Per un commento analitico alle due disposizioni in esame vd. L. Fumagalli, *Trattato sull'Unione europea. Articolo 3*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p.15 ss.; M.E. Bartolini, E. Cannizzaro, *Trattato sull'Unione europea. Articolo 21*, in Tizzano, cit., p. 223 ss.

<sup>41</sup> Sul punto vd., tra gli altri, T. Ahmed, I. de Jesús Butler, *The European Union and Human Rights: An International Law Perspective*, in 17(4) *European Journal of International Law*, 2006 p. 771 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>42</sup> Conclusioni Avvocato generale Kokott 6 ottobre 2011 causa C-366-10, *Air Transport Association of America e a.*, par. 108; Corte di Giustizia 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*, I-36655, punto 46)

diritti umani<sup>43</sup>. Sul versante del diritto pattizio, come accennato, in attesa dell'adesione alla CEDU, l'Unione è correntemente parte di due soli trattati internazionali in materia di diritti umani. Inoltre, si deve rilevare l'esistenza di clausole in materia di tutela dei diritti umani in molti dei trattati conclusi dall'UE con oltre 120 Stati terzi<sup>44</sup>.

Un aspetto che ha recentemente acceso un interessante dibattito tra gli studiosi di diritto internazionale riguarda l'esistenza di specifici obblighi in materia di protezione e promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel caso di attività delle istituzioni europee o degli Stati membri per il perseguimento di politiche (anche) *interne* dell'Unione che, nondimeno, spiegano *effetti extraterritoriali* in *Stati terzi*<sup>45</sup>. Le questioni rispetto cui si differenziano le tesi sostenute nell'ambito di tale dibattito riguarda l'esistenza di specifici obblighi derivanti dal nuovo impianto costituzionale disegnato dal trattato di Lisbona, che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri (allorché diano applicazione al diritto UE) debbano osservare allorché pongano in essere atti con effetti extraterritoriali su individui situati in Stati terzi.

Secondo Bartels, il combinato disposto degli art. 3(5) e 21(1) e 21(3)1 del Trattato UE colma un vuoto normativo, poiché imporrebbe all'Unione e agli Stati membri di *rispettare* i diritti umani sia per ciò che riguarda l'azione esterna, sia per quanto attiene gli effetti *extraterritoriali* delle politiche interne dell'Unione<sup>46</sup>. Ciò varrebbe in particolare per i trattati commerciali conclusi dall'UE che producono conseguenze negative su individui e popolazioni situati in Stati terzi. Ma può dirsi che le norme appena richiamate, oltre a pretendere il *rispetto* dei diritti umani nell'ambito dell'azione esterna e delle politiche con effetti extraterritoriali,

---

<sup>43</sup> Sul punto si rinvia, tra i molti, a Focarelli, *La persona umana...*, cit. pp. 106-14. Sulla definizione dei diritti umani si vd. anche Id., *Il pianeta dei balocchi. A proposito della definizione dei diritti umani*, in 3 *Diritti umani e diritto internazionale*, p. 659 ss. e A. Pisanò, *Cosa i diritti umani (non) sono. Un dibattito tra diritto, filosofia e politica* in 3 *Diritti umani e diritto internazionale*, p. 645 ss.

<sup>44</sup> Il tema è trattato *infra* §5 e oggetto di analisi sistematica in L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 2005, spec. cap. 4.

<sup>45</sup> Si vd. L. Bartels, *The EU's Human Rights Obligations to Policies with Extraterritorial Effects*, in 25(4) *European Journal of International Law*, 2015, p. 1071 ss; E. Cannizzaro, *The EU's Human Rights Obligations to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels*, in 25(4) *European Journal of International Law*, 2015 p. 1093 ss.; L. Bartels, *The EU's Human Rights Obligations to Policies with Extraterritorial Effects: a Rejoinder to Enzo Cannizzaro*, disponibile alla pagina internet: [www.ejiltalk.org/rejoinder-to-enzo-cannizzaro](http://www.ejiltalk.org/rejoinder-to-enzo-cannizzaro).

<sup>46</sup> Bartels, *The EU's Human Rights...*, 1072-75.

impongano anche *comportamenti positivi* dell'Unione e degli Stati membri nel senso di obbligarli ad agire per la *protezione* dei diritti umani al di fuori del proprio territorio?

Alla luce della generica formulazione degli artt. 3 e 21 TUE, Bartels concede che le disposizioni in esame non prescrivono all'Unione comportamenti positivi specifici, ma semplicemente l'obiettivo generico di *contribuire* «alla tutela dei diritti umani» e «*promuovere* nel resto del mondo (...) universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»<sup>47</sup> nell'ambito della sua azione esterna e nella conduzione delle altre politiche nei loro aspetti esterni. Pertanto, ad esempio, non sembra potersi sostenere che l'Unione sia tenuta a proteggere persone situate all'esterno del suo territorio dalle conseguenze delle attività di imprese in essa stabilite che operano in Paesi terzi; né, tantomeno, che debba fornire assistenza tecnica a Paesi in via di sviluppo affinché questi possano assolvere i rispettivi obblighi in materia di diritti umani<sup>48</sup>. Nonostante tale limite, la portata delle disposizioni contenute negli artt. 3(5) e 21 del TUE sarebbe comunque di rilievo: oltre ad impegnare in termini generali l'UE a promuovere la tutela diritti umani nella sua azione esterna e nella conduzione delle attività relative alle altre politiche aventi implicazioni esterne, esse stabilirebbero un obbligo di natura negativa preciso e *ulteriore* rispetto alle frammentarie regole di diritto internazionale consuetudinario e pattizio,<sup>49</sup> ai principi generali e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>50</sup>, ossia

<sup>47</sup> Cfr., rispettivamente, Art. 3(5) e 21(1) TUE.

<sup>48</sup> *Ib.*, 1075.

<sup>49</sup> Bartels, *The EU's Human Rights...*, 1072 e 1078-87.

<sup>50</sup> *Ib.* 1076-8, infatti, aggiunge che, sotto il profilo dell'azione esterna, neanche dalle ulteriori fonti in materia di tutela dei diritti umani fondamentali – ossia la Carta dei diritti fondamentali e i principi generali del diritto UE (che con il Trattato di Lisbona assumono entrambe rango primario) – deriverebbero obblighi di applicare extra-territorialmente le disposizioni di diritto dell'UE in materia di protezione dei diritti umani fondamentali. Una possibile rilevanza di tali strumenti sul piano esterno, al momento, è stata riconosciuta sostanzialmente solo dalle istituzioni politiche dell'Unione. Ad esempio, nel 2011 la Commissione e l'Altro rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune hanno dichiarato: «*EU external action has to comply with the rights contained in the EU Charter of Fundamental Rights which became binding EU law under the Lisbon Treaty, as well as with the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights*». Cfr. European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Communication on Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach, COM(2011)886 final, 12 Dec. 2011, 7. Analogamente, in una risoluzione sull'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS acronimo della denominazione inglese *European External Action Service*) il Parlamento europeo ha riconosciuto che: «*the EEAS must guarantee full application of the Charter of Fundamental Rights in all aspects of the Union's external action in accordance with the spirit and purpose of the Lisbon Treaty*». European Parliament, resolution on the institutional aspects of setting up the European External Action Service, OJ (2010) C265E, par. 5. Allo stato, non vi sono pronunce della Corte di giustizia UE sulla questione. Secondo Bartels, «the CJEU will avoid the

l'obbligo per l'UE di assicurarsi che le sue politiche non abbiano effetti negativi sui diritti umani in Stati terzi<sup>51</sup>.

A fronte di tale tesi, Cannizzaro ridimensiona la portata innovativa degli art. 3(5) e 21 del Trattato UE, che, qualificando la promozione e la tutela dei diritti umani come una direttrice per lo sviluppo della politica estera e dell'azione esterna dell'Unione, altro non farebbero che 'assorbire' all'interno del ordinamento giuridico di questa il mutamento di paradigma dell'ambito di applicazione del diritto internazionale in materia di diritti umani, che starebbe transitando da una concezione fortemente basata sul territorio verso una concezione funzionale<sup>52</sup>. Ciò rifletterebbe un secondo modo di interpretare la regola internazionale di diritto consuetudinario che, in assenza di uno specifico titolo, proibisce l'applicazione extraterritoriale della legge domestica<sup>53</sup>. Tale lettura emerge allorché la legge applicata in via extra-territoriale non abbia la finalità di governare la condotta di un individuo nel territorio di un altro Stato, bensì di limitare l'uso espansivo dell'esercizio del potere (*jurisdiction*) di uno Stato nel territorio di un altro. Si parla in questo caso di *restrictive* o *defensive extraterritoriality*: lungi dall'imporre comportamenti o valori all'estero, la c.d. "extraterritorialità difensiva" tenderebbe, invece, a limitare tali pretese (le quali connotano la c.d. *expansive extraterritoriality*)<sup>54</sup>. Questo paradigma appare particolarmente utile, appunto, quando vi sono in gioco diritti umani<sup>55</sup>. La

---

problem of extending domestic levels of protection to measures with extraterritorial effects not by applying a dual standard, but rather by not applying fundamental rights obligations to measures in the first place.» Una tale lettura sarebbe implicitamente confermata dai casi analizzati da V. Moreno Lax and C. Costello, *The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model* in S. Peers et al (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 1067 ss.

<sup>51</sup> Bartels, *The EU's Human Rights...*, 1074 e 1090.

<sup>52</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., p. 1094.

<sup>53</sup> Come ben noto, tale regola è tradizionalmente concepita come un corollario del fondamentale principio dell'uguaglianza tra Stati sovrani ed è intimamente collegata all'idea che il territorio costituisca l'ambiente naturale per l'esercizio del potere pubblico e tende a prevenire indebite interferenze da parte di uno Stato nell'esercizio del potere di governo di un altro Stato. In questo senso, la regola appena enunciata riflette l'ossessione territoriale che ha storicamente permeato le pretese e i limiti del potere politico. Vd., tra i molti, J. Crawford, *Brownlie's Principles of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 456 ss.

<sup>54</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., p. 1094, il quale correttamente sottolinea: «*The assumption that human rights constitute a limit to other, and most aggressive, forms of extraterritoriality can be based on the consideration that the function of human rights is precisely to curtail and to corral the scope of public authority.*»

<sup>55</sup> Si veda, nella recente letteratura, M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2011 K. Da Costa, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, Brill, Leiden/Boston, 2012.

logica dei diritti umani fondamentali, infatti, non è di concedere agli individui una tutela selettiva *ratione loci*, bensì di contenere la discrezione incontrollata del potere pubblico: una limitazione dei loro effetti rispetto a un'area geografica definita, o a pre-determinate condizioni di applicazione, sovvertirebbe tale logica e, insieme, la *raison d'être* della sfera dei diritti umani fondamentali dell'individuo<sup>56</sup>.

Il modello appena illustrato ha importanti implicazioni poiché permette di affrontare la *vexata quaestio* dell'applicazione extraterritoriale degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, che verte sull'interpretazione del termine "giurisdizione" utilizzato da numerosi trattati in materia, tra cui la CEDU (art. 1) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 2). La "giurisdizione", originariamente concepita in termini strettamente territoriali, viene gradualmente a perdere tale connotazione territoriale e a caratterizzarsi in termini funzionali, come una nozione che lega l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di diritti umani all'esercizio del potere autoritativo dello Stato, sia esso legittimo o illegittimo, permanente o occasionale<sup>57</sup>. Pertanto, se l'ambito di applicazione del potere autoritativo dello Stato viene a determinarsi su base extraterritoriale, lo stesso criterio deve conseguentemente applicarsi per definire l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di diritti umani, che, di tale potere, costituiscono il limite principale.

Ebbene, secondo Cannizzaro, gli artt. 3(5) e 21 TUE, imporrebbero tale ampliamento dell'ambito di applicazione degli obblighi di promozione e protezione dei diritti umani con riguardo all'azione esterna e alla conduzione degli aspetti esterni delle altre politiche dell'Unione *anche* in forza di due norme primarie di diritto

<sup>56</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., p. 1094.

<sup>57</sup> *Ib.*, p. 1095. È emblematica di questo corso l'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: dopo aver inizialmente adottato un approccio strettamente territoriale in *Banković (Banković e altri c. Belgio e altri*, ricorso n. 52297/88, sentenza del 12 dicembre 2001), la Corte ha abbandonato tale posizione e accettato che la CEDU può essere violata anche da comportamenti tenuti all'estero dagli organi degli Stati parti se lo Stato esercita, attraverso la presenza di tali organi una certa forma di controllo territoriale. Vd. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Issa e altri c. Turchia*, ricorso n. 31821/96, sentenza del 16 novembre 2006. La lettura sequenziale dei casi più recenti dà l'impressione di uno sviluppo ulteriore, che ha già portato, o che presto porterà inesorabilmente, all'abbandono dell'approccio precedente e all'adozione di un test più pragmatico, per il quale la CEDU si applica a ogni forma di esercizio di potere pubblico su individui da parte di organi degli Stati parti. Vd. *Öcalan c. Turkey*, ricorso n. 46221/99, sentenza of 12 maggio 2005; *Al Skeini c. Regno Unito*, ricorso n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011, ai par. 142 e 149; *Hassan c. Regno Unito*, ricorso n. 29750/09, sentenza of 16 settembre 2014, al par. 75.

UE. Ci spieghiamo: attraverso un attento esame del ruolo di tali disposizioni con riferimento alle tre classi generali di fattispecie identificate da Bartels – condotte extraterritoriali, condotte con effetti extraterritoriali, condotte extraterritoriali di altri soggetti<sup>58</sup> – Cannizzaro arriva a sostenere che gli articoli sopra richiamati non aggiungono molto al contenuto normativo e agli effetti del diritto internazionale e di quello dell'UE in materia di diritti umani. Detto altrimenti, tali disposizioni semplicemente riaffermerebbero, attraverso norme specifiche di diritto primario dell'UE, la funzione 'difensiva' della extraterritorialità degli obblighi internazionali in materia di diritti umani all'interno dell'ordinamento euro-unitario.

In particolare, con riguardo alle condotte extraterritoriali, tale conclusione discenderebbe *de plano* dall'impostazione appena illustrata, incentrata sulla tendenziale coincidenza tra l'ambito di applicazione *ratione loci* degli obblighi in materia di diritti umani e quello del potere autoritativo dei soggetti pubblici. Independentemente, quindi, dal luogo ove la condotta rilevante sia tenuta, le azioni esecutive delle istituzioni dell'UE (che costituiscono, invero, un'evenienza rara), o quelle degli organi degli Stati membri in applicazione del diritto UE, sarebbero comunque limitate dall'intera panoplia di obblighi in materia di diritti umani che si impongono alle condotte "domestiche". La funzione difensiva assegnata agli obblighi in materia di diritti umani si applicherebbe, quindi, a ogni possibile azione delle istituzioni e degli Stati membri in applicazione del diritto UE, ciò che renderebbe superfluo il ricorso alla protezione extraterritoriale data dagli art. 3(5) e 21 TUE<sup>59</sup>.

Conclusioni simili dovrebbero trarsi avendo riguardo alla seconda classe di situazioni prima considerate, coincidente con le azioni condotte dall'UE o dagli Stati membri in applicazione del diritto UE all'interno del suo territorio, ma che producono effetti negativi sui diritti umani di popolazioni e individui che si trovano al di fuori dei suoi confini, ad esempio, aumentandone la povertà, ovvero riducendo l'accesso a beni primari come cibo e medicinali. Sul punto è necessario distinguere tra causalità diretta e causalità indiretta rispetto alla violazione dei diritti umani. È, ragionevole asserire che gli obblighi internazionali e quelli discendenti dal diritto UE

---

<sup>58</sup> Bartels, *The EU's Human Rights...*, 1071.

<sup>59</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1095-96.

in materia di diritti umani<sup>60</sup> coprono ogni azione domestica che causi direttamente violazioni di tali diritti fuori del territorio dell'Unione: è il caso, ad esempio, di misure di embargo su cibo e medicinali, adottate nella consapevolezza che esse possano determinare la morte ovvero gravi sofferenze a una persona o a un gruppo di persone. Tale conseguenza discenderebbe dalla dottrina dell'*effet utile* dei diritti umani, già affermata dalla Corte europea dei diritti umani del 1989<sup>61</sup> e dalla considerazione che, oggi, l'obbligo di tutelare i diritti umani in modo "pratico ed effettivo" può adempiersi solo avendo riguardo ad un'ampia varietà di situazioni: dal dovere di astenersi dall'intraprendere una determinata azione nella consapevolezza che essa darà luogo alla violazione da parte di altri soggetti<sup>62</sup>, a quello di intraprendere azioni all'interno del territorio di uno Stato al fine di prevenire violazioni di diritti umani al di fuori di esso<sup>63</sup>. Al contrario, si ritiene che l'UE non possa ritenersi responsabile per le violazioni di diritti umani occorse al di fuori dei confini del suo territorio come conseguenza indiretta di una condotta tenuta dalle istituzioni all'interno dei suoi confini: né la giurisprudenza *Soering* o la sua progenie, né le regole di diritto internazionale consuetudinario sulla responsabilità degli Stati, giustificano l'attribuzione di responsabilità a un ente per una la violazione dei diritti umani fondamentali, che, benché propiziata da una condotta inizialmente tenuta da questo soggetto, costituisca la conseguenza terminale e imprevedibile di una catena di eventi che sfuggono al suo controllo<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Ci si riferisce, essenzialmente, agli obblighi in materia di diritti umani ricavabili nei principi generali del diritto UE e a quelli contenuti nella Carta di Nizza, entrambi gli strumenti avendo, per effetto dell'art. 6(1) e (3) del TUE, rango di diritto primario Sul punto vd., e.g., Anderson e Murphy, cit. p. 155 ss. e, per la relazione tra la Carta dei diritti fondamentali e i principi generali del diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, H.C.H. Hofmann, B.C. Mihaescu, *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, in 9 *European Constitutional L Rev*, 2013, p.73 ss.

<sup>61</sup> Nel celebre caso *Soering*, la Corte europea dei diritti umani ha stabilito che: «*the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings require that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective*». Corte europea dei diritti umani, *Soering c. Regno Unito*, ricorso n. 14038/88, sentenza del 7 luglio 1989, par. 34.

<sup>62</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1096, che ricorda, come esempio tratto dalla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012, par. 131, 136, e 150.

<sup>63</sup> Corte europea dei diritti umani, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorso n. 16643/09, sentenza del 21 ottobre 2014, ai par. 234–235; *Tarakhel c. Svizzera*, ricorso n. 29217/12, decisione of 4 novembre 2014, par. 89–91 e 122

<sup>64</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1097; *contra*, Bartels, *The EU's... a Rejoinder to Enzo Cannizzaro*, cit.

Venendo, infine, alla terza classe di situazioni sopra indicate (condotte extraterritoriali di altri soggetti), Cannizzaro sembra condividere le principali conclusioni di Bartels, seppure attraverso un percorso argomentativo parzialmente differente. Alla domanda se l'UE sia soggetta all'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti umani a livello "globale" – nelle parole di Bartels, di "proteggere" i diritti umani degli individui rispetto alle condotte di attori terzi e di adoperarsi per il soddisfacimento dei diritti di quelle persone, entrando, quindi, con tali condotte nel terreno insidioso dell'extraterritorialità in senso stretto – egli nota correttamente che, in linea di principio, il diritto internazionale non impone obblighi attivi di protezione dei diritti umani dalla condotta di altri soggetti e che un obbligo in questo senso può derivare solo da regole speciali di diritto internazionale<sup>65</sup>. Sotto questo profilo, è ben noto che, con particolare riguardo all'obbligo di prevenire il genocidio stabilito dall'art. 1 della Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio del 1948, la Corte internazionale di giustizia ha stabilito che uno Stato che adempie a tale obbligo deve comunque rispettare la Carta delle Nazioni unite e ogni decisione che può essere presa dai competenti organi dell'ONU<sup>66</sup> aggiungendo che, in termini più generali, «it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law»<sup>67</sup> (ivi inclusi, quindi, gli obblighi in materia di diritti umani). Concludendo sulla questione, si sostiene che gli art. 3(5) e 21 TUE producono effetti analoghi, ma limitatamente ad una prospettiva puramente domestica (*recte*: interna all'ordinamento dell'Unione). In forza di tali disposizioni, quindi, l'UE sarebbe obbligata ad assicurare il rispetto dei diritti umani globalmente,

---

<sup>65</sup> *Ib.*, 1097. Sarebbe il caso, ad esempio, del comune art. 1 delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e del Primo Protocollo aggiuntivo alle stesse relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali alle stesse, che richiede alle parti di rispettare e assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario in tutte le circostanze. Tuttavia, anche se la disposizione in esame sembra richiedere alle parti delle Convenzioni di agire anche in via extraterritoriale nella prospettiva di tutelare i diritti umani e di prevenire la loro violazione, essa nulla dice sulle modalità specifiche in cui tali attività dovrebbero concretizzarsi, risultando quindi assai arduo ricostruire il suo esatto contenuto normativo. Esprimono autorevolmente opinioni diverse sull'ambito di applicazione e il contenuto di questo obbligo, L. Condorelli e L. Boisson de Chazournes, *Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de "respecter et de faire respecter" "le droit international humanitaire en toutes circonstances"*, in C. Swinarski (a cura di), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, ICRC-Martinus Nijhoff, Geneva-The Hague, 1984, p. 17 ss.; C. Focarelli, *Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble?*, in 21 *EJIL*, 2010, p. 125 ss.

<sup>66</sup> Corte internazionale di giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia-Herzegovina c. Serbia and Montenegro)*, sentenza del 26 febbraio 2007, ICJ Rep. (2007) 43, par. 427.

<sup>67</sup> *Ib.*, par. 430.

nel senso che dovrebbe *tendere* a promuovere e tutelare i diritti umani, senza restrizioni relative a particolari aree geografiche o sfere funzionali. Tuttavia, questo obbligo costituirebbe una mera direttrice di orientamento: i mezzi usati per perseguire gli obiettivi menzionati non vengono, infatti, specificati dalle disposizioni in questione, essendo solamente sottoposti al limite “esterno” della conformità al diritto internazionale, il cui rispetto, peraltro, è richiesto delle medesime disposizioni del TUE<sup>68</sup>.

#### 4. – (segue): i limiti di competenza dell’UE

A costringere ulteriormente la capacità dell’Unione di proteggere i diritti umani a livello globale vi sarebbero poi importanti limiti di ordine sistemico che discendono direttamente dai Trattati istitutivi. All’ampiezza degli obiettivi stabiliti dagli art. 3(5) e 21 TUE non corrisponde l’attribuzione di nuove competenze dell’Unione nell’area in questione. Anzi, quasi ad attenuare la portata innovativa dell’art. 3(5), il successivo par. 6 stabilisce che: «(l’)Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, *in ragione delle competenze* che le sono *attribuite* nei trattati». Analogamente, l’art. 21(3) TUE dispone che gli obiettivi di cui all’art. 21(1) e (2) devono essere perseguiti attraverso l’«elaborazione e attuazione dell’azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell’Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni»<sup>69</sup>. Tali limitazioni restringerebbe significativamente il ventaglio di misure a disposizione dell’Unione per proteggere i diritti umani al di fuori dei suoi confini.

Inoltre, non sembra potersi sostenere che, nonostante l’assenza di nuove competenze attribuite dai Trattati istitutivi, tale obiettivo (di natura politica) possa

<sup>68</sup> Cannizzaro, *The EU’s Human Rights...*, cit., pp. 1097-8.

<sup>69</sup> Il primo comma del terzo paragrafo indica dunque che l’Unione, nell’elaborazione ed attuazione dell’azione esterna nel settore della politica estera e in quelli compresi nella parte V del TFUE, rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. Come notano, E. Cannizzaro, M.E. Bartoloni, *Unità e frammentazione nel sistema dell’azione esterna dell’Unione*, in *Dir. UE*, 2013, p. 531 ss., 536: «Secondo tale disposizione, ciascuna competenza che concorre a formare l’azione esterna andrebbe esercitata secondo il proprio sistema istituzionale e normativo, ma nel perseguimento di fini che l’art. 21 determina per l’insieme dell’azione esterna dell’Unione. Sembrerebbe quindi di poter affermare che, nell’ambito delle azioni esterne, si stabilisca un parametro comune di obiettivi che comprende sia obiettivi politici in senso proprio, che obiettivi relativi a materie specifiche». Questa sembrerebbe la posizione maggiormente sostenuta in dottrina. Vd, tra gli altri, P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 166.

essere perseguito attraverso ciascuna delle politiche materiali di rilievo esterno dell'Unione<sup>70</sup>. Una tale soluzione deriverebbe da un'interpretazione estensiva dell'art. 21(3) TUE, per cui le modalità di azione che sono conferite all'Unione nelle diverse aree dell'azione esterna e nei diversi aspetti delle sue altre politiche materiali di rilievo esterno – quelle cioè materiali incardinate nella Parte V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione (TFUE) dal principio di attribuzione, tra le quali la politica commerciale e la cooperazione con i Paesi terzi e all'aiuto umanitario – possono essere tutte indifferentemente utilizzate per il perseguimento di obiettivi politici di cui all'art. 21(2) TUE (tra cui, appunto, alla lett. b) «consolidare e sostenere (...) i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale»). L'unitarietà nell'azione estera sarebbe realizzata, in un modello di questo tipo, dal concorso fra politica estera e politiche materiali, nonché da un significativo affievolimento del principio di attribuzione delle competenze. Questa soluzione, avrebbe quindi l'effetto di affrancare le politiche materiali incardinate nel Titolo V del Trattato UE dal principio di attribuzione delle competenze<sup>71</sup> e prefigurerebbe, in modo non dissimile da quanto accade negli ordinamenti degli Stati membri, una molteplicità di livelli di intervento sul piano esterno<sup>72</sup>. Le politiche summenzionate non andrebbero cioè esercitate esclusivamente per perseguire i fini assegnati a ciascuna di esse, secondo il principio di attribuzione delle competenze, ma anche per finalità generali

---

<sup>70</sup> *Ib.*, 1098.

<sup>71</sup> Come rilevato da Bartoloni e Cannizzaro, *Articolo...*, cit., p. 225, «(t)ali politiche non andrebbero cioè esercitate esclusivamente per perseguire i fini assegnati a ciascuna di esse, ma anche per le finalità generali e di carattere politico, sì da immaginare che l'Unione possa attuare orientamenti politici attraverso le politiche materiali dell'azione esterna, pur in assenza di atti adottati ai sensi della competenza in tema di politica estera e di sicurezza comune.» Si rinvia agli stessi autori per una sintetica, ma molto efficace illustrazione di quelle che sarebbero le importanti e innovative conseguenze di tale soluzione. (*ib.* p. 225-7). Per questa soluzione vd., tra gli altri, M. Cremona, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of EU*, in Biondi, Eeckhout, Ripley, cit., p. 40 ss. Una posizione più attenuata è espressa da A. Dimopoulos, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy*, in *Europ. Foreign Aff. Rev.*, 2010, p. 165 ss.

<sup>72</sup> Ciò comporterebbe, tra l'altro, che, mentre l'adozione di decisioni politiche in senso proprio avverrebbe ancora mediante l'esercizio di competenze di politica estera, l'UE potrebbe perseguire obiettivi di carattere politico con le politiche materiali sulla base di un procedimento di formazione della volontà totalmente diverso, e su base sovranazionale, che prevede generalmente l'iniziativa della Commissione, un voto frequentemente a maggioranza del Consiglio e una più o meno incisiva partecipazione del Parlamento europeo, a seconda della natura ordinaria o speciale del procedimento legislativo. Peraltro, decisioni di questo tipo sarebbero inoltre soggette al controllo della Corte di Giustizia anche per quel che concerne il rispetto dei fini dell'art. 21. Vd. Cremona, *The Two...*, cit., pp. 46-7. Sul punto vd., anche F. Munari, *Azione estera [dir. UE]*, in *Diritto online 2014*, disponibile sul sito internet: [www.treccani.it/enciclopedia/azione-esterna-dir-ue\\_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/azione-esterna-dir-ue_(Diritto-on-line)/).

e di carattere politico, sì da immaginare che l'Unione possa attuare orientamenti politici attraverso le politiche materiali dell'azione esterna, nonostante l'assenza di atti rilevanti adottati ai sensi della competenza in tema di politica estera e di sicurezza comune<sup>73</sup>. In ambito di azione esterna, l'Unione apparirebbe, pertanto, come un'organizzazione dotata della capacità di utilizzare indifferentemente tutte le competenze a sua disposizione per il perseguimento dei suoi obiettivi politici indicati dall'art 21(2) TUE.

Non sembra, tuttavia, che un'interpretazione tanto estensiva dell'articolo 21(3) TUE possa desumersi dal frammentario e incoerente sistema delle relazioni esterne dell'Unione<sup>74</sup>. Inoltre, una tale esegesi dell'articolo 21(3), tesa ad affermare che il perseguimento dei fini politici indicati nell'art. 21 possa essere compiuto attraverso tutte le altre politiche dell'UE di rilievo esterno, «sarebbe inappropriata in quanto eccessivamente estensiva, e tale da svuotare di significato, il principio di attribuzione delle competenze»<sup>75</sup> caratterizzante l'Unione (art. 5 TUE). In secondo luogo, il nuovo Trattato mantiene in vigore, anzi, addirittura rafforza la clausola di salvaguardia *ex* art. 40 TUE, la cui *ratio* è proprio quella di salvaguardare l'autonomia del sistema della politica estera e l'autonomia del sistema delle politiche materiali, evitando che si possa fare politiche materiali con il metodo intergovernativo e politica estera con il metodo sovranazionale<sup>76</sup>. Assumendo che tale clausola sia motivata proprio dalla scopo di evitare un fenomeno di concorso fra la politica estera e di sicurezza comune e le politiche materiali sul piano dei rapporti esterni, essa difficilmente potrebbe convivere con un'interpretazione dell'art. 21 che porterebbe ad un risultato diametralmente opposto<sup>77</sup>. Infine, occorre anche notare che il successivo art. 23 TUE assegna il perseguimento degli obiettivi politici indicati

<sup>73</sup> In questo senso, Cremona, *The Two...*cit., pp. 46-7.

<sup>74</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1098.

<sup>75</sup> Sul punto vd. Munari, cit., Bartoloni e Cannizzaro, *Unitarietà...*, cit., 538, i quali sostengono, inoltre, la difficoltà di desumere una limitazione di detta portata da una base giuridica incerta come l'art. 21(3) TUE.

<sup>76</sup> *Ib.*, 538.

<sup>77</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1098. Vd., *amplius*, M.E. Bartoloni, *Politica estera e azione esterna dell'Unione*, ES, Napoli, 2012, p. 13 ss., la quale indica ulteriori ragioni per cui una visione integrata dei poteri e degli scopi nell'ambito delle relazioni esterne, nel rendere le differenti politiche di rilievo esterno tra di loro interscambiabili, appare non del tutto convincente.

dall'art. 21(1) e (2) alla primaria competenza della politica estera e di sicurezza comune<sup>78</sup>.

Alla luce di queste considerazioni ci pare corretto (e coerente sotto il profilo sistematico) sostenere che, dati i limiti derivanti dall'assetto disegnato dal Trattato di Lisbona, l'Art. 3(5) e l'art. 21, nell'indicare una serie di obiettivi e principi che devono ispirare la complessiva azione esterna dell'Unione, hanno il semplice effetto di delineare, anche con riguardo all'obiettivo della tutela dei diritti umani, il quadro nel quale le singole politiche di rilievo esterno debbano essere condotte. Segue, come corollario, che tali disposizioni confinano le aspirazioni dell'UE come "campione globale" dei diritti umani al principio di attribuzione delle competenze: mentre gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune possono essere utilizzati incondizionatamente per la promozione e protezione dei diritti umani, altri strumenti possono essere utilizzati solo nei limiti in cui essi ricadano nell'ambito delle competenze sostanziali assegnate loro dai Trattati<sup>79</sup>.

Un'ultima considerazione: una volta individuati gli obblighi in materia di diritti umani cui è sottoposta l'azione esterna dell'UE rimane da considerare il problema della loro giustiziabilità. Sotto questo profilo, Bartels sostiene che, a ragione delle difficoltà giuridiche che incontrano gli individui danneggiati di far valere eventuali violazioni dei loro diritti di fronte alla Corte di giustizia UE e delle considerazioni di ordine politico che potrebbero portare le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri<sup>80</sup> ad astenersi dal farle valere di fronte al medesimo organo giurisdizionale, ai limiti posti dagli obblighi in materia di tutela dei diritti umani sulle politiche dell'UE con effetti extra-territoriali, non seguirebbe un'effettiva possibilità di controllo giurisdizionale<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Ai sensi di tale articolo, la politica estera e di sicurezza comune «si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali» dell'art. 21(1) e (2) TUE. Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1098. *Contra*, Bartels, *The EU's... a Rejoinder to Enzo Cannizzaro*, cit., secondo il quale sarebbe un *non sequitur* inferire che tale politica possa essere l'unico mezzo per perseguire quegli obiettivi.

<sup>79</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1099.

<sup>80</sup> Tali soggetti, nella loro veste di ricorrenti c.d. "privilegiati", sarebbero legittimati ad agire per far valere l'eventuale invalidità di un atto dell'Unione per violazione degli obblighi in materia di diritti umani.

<sup>81</sup> Bartels, *The EU's Human Rights...*, cit., pp. 1087-1090, spec. 1089.

## 5. – Le clausole in materia di diritti umani negli accordi commerciali e di cooperazione economica

Le Comunità europee, prima, e l'Unione, di seguito hanno tradizionalmente insistito nel richiedere il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici quali condizioni “politiche” per l'adesione di nuovi Stati Membri, come significativamente dimostrato dal rifiuto all'adesione della Spagna nel 1962, motivato, appunto, sulla base della circostanza che il Paese iberico allora non rispondeva ai criteri di democrazia<sup>82</sup>. È ben noto che, nel quadro istituzionali disegnato dal Trattato di Lisbona, il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali della persona umana è espressamente incluso tra le condizioni necessarie per l'adesione all'UE attraverso il combinato disposto dell'art. 49 e dell'art 2 TUE. Tali condizioni possono ritenersi soddisfatte, allorché il Paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze<sup>83</sup>. Inoltre, per effetto dell'inserimento dei c.d. “criteri di Copenaghen”, formalizzati nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 1993, agli Stati candidati all'adesione è anche richiesta la capacità di assumere e far fronte al complesso degli obblighi connessi all'appartenenza all'Unione, ossia del c.d. ‘*acquis* comunitario’ che include, ovviamente, anche le norme dei Trattati istitutivi, della Carta europea dei diritti fondamentali e del diritto derivato in materia di tutela dei diritti umani<sup>84</sup>. È, tuttavia, solo a partire degli anni '90 del secolo scorso che negli accordi commerciali conclusi dall'Unione con Stati terzi sono state inserite delle clausole sui diritti umani, sul cui contenuto normativo e potenziale incisività è opportuno interrogarsi per comprendere se e in che misure la leva commerciale possa contribuire a rafforzare l'azione dell'UE per la promozione e tutela dei diritti umani su scala internazionale<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> U. Khaliq, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 5 ss.

<sup>83</sup> R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, 42.

<sup>84</sup> *Ib.*, pp. 42-3. È stato correttamente rilevato che, in aggiunta a questi criteri, oggi è richiesto ai Paesi candidati di dimostrare la propria volontà di cooperare con i tribunali penali internazionali, una condizione che ha prodotto come risultato nel 2011 gli arresti e la consegna al Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia degli ultimi fuggitivi rimasti in Serbia. O. Bekou, M. Chadwick, *The EU Commitment to International Criminal Justice: Achievements and Possibilities*, in Wetzel, p. 82 ss.

<sup>85</sup> Alston, Weiler, *cit.*, pp. 692-6.

L'antecedente (politico) di tali clausole si fa risalire al 1977, quando la Comunità europea tentò di cessare i pagamenti del fondo Stabex<sup>86</sup> all'Uganda in risposta alle gravi violazioni dei diritti umani dovute all'efferata condotta del leader del Paese Idi Amin Dada<sup>87</sup>, salvo scoprire che, ai sensi della Convenzione di Lomé<sup>88</sup>, ciò era tecnicamente impossibile<sup>89</sup>. Fino a metà degli anni '80 gli aiuti comunitari nelle zone ACP (gruppo di Stati dell'Africa, Caraibi e Pacifico), stanziati nel quadro delle convenzioni di Lomé I e II, erano "neutrali" dal punto di vista politico: infatti, ancora non erano state introdotte clausole basate sul principio di condizionalità politica nelle convenzioni con i Paesi con cui la Comunità europea intratteneva rapporti associativi con finalità di cooperazione allo sviluppo. In particolare, la Convenzione che regolava i rapporti CEE-ACP non faceva alcun riferimento al rispetto dei diritti umani<sup>90</sup>. Questa particolare situazione fu risolta in via informale, ma portò le istituzioni comunitarie a tentare di inserire nella Convenzione di Lomé una clausola che avrebbe legittimato la sospensione o la cessazione dell'accordo in caso di abusi di diritti umani. Per ragioni disparate, i tentativi delle istituzioni comunitarie furono sostanzialmente inefficaci e, anche quando furono finalmente inserite tali clausole nella Convenzione di Lomé IV del 1989, la loro operatività fu molto limitata<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Si tratta di crediti di stabilizzazione della bilancia dei pagamenti, erogati dalla UE ai Paesi ACP, in base all'accordo di Cotonou, qualora il saldo di bilancia commerciale, ovvero i proventi delle esportazioni, non riescano a garantire il servizio del debito internazionale.

<sup>87</sup> Nella dichiarazione del 21 giugno 1977 il Consiglio deplorava la sistematica negazione dei diritti umani fondamentali nei confronti del popolo ugandese e si impegnava a fare in modo che gli aiuti concessi all'Uganda in applicazione di Lomé non potessero avere l'effetto di «rafforzare o prolungare» la privazione dei diritti (Boll. CE, 1977, n.6, p. 85)

<sup>88</sup> Convenzione di Lomé, (1976) in GU L25/1. La Convenzione di Lomé è stato lo strumento di gestione del partenariato tra Comunità europee/Unione europea e Paesi ACP dal 1975 al 2000. La Convenzione fu firmata a Lomé nel febbraio 1975 ed è stata rinnovata più volte. Sarebbe più corretto parlare di Convenzioni di Lomé, al plurale, poiché la Convenzione è stata rinnovata diverse volte: Lomé II (1980), Lomé III (1985), Lomé IV (1990), Lomé IV bis (1995). Nel 2000 la Convenzione è stata sostituita dalla Convenzione di Cotonou. Per un quadro di insieme del programma di aiuto allo sviluppo promosso con le Convenzioni in esame si rinvia alle note ufficiali dell'UE pubblicate sul sito: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-95-10\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-10_it.htm) e a K. Arts, *Lomé/Cotonou Conventions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, disponibile sul sito internet: [www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com).

<sup>89</sup> Bartels, *Human Rights Conditionality...*, cit., pp. 8-11.

<sup>90</sup> Tradizionalmente, si sostiene che la sospensione *de facto* degli aiuti concessi all'Uganda nel 1977 costituì una prima manifestazione della politica di condizionalità. Vd. Bartels, *Human Rights Conditionality...*, cit., pp. 8-15, e la letteratura ivi richiamata.

<sup>91</sup> *Ib.*, 16-17.

Altri Paesi si dimostrarono, però, più ricettivi agli obiettivi politici della Comunità europea. Così una prima clausola di protezione effettiva dei diritti umani fu inserita nell'Accordo di cooperazione tra la Comunità europea e l'Argentina<sup>92</sup> (da poco uscita dalla dittatura militare) e, nel corso dei successivi anni, clausole analoghe furono inserite in altri accordi di cooperazione allo sviluppo conclusi dalla Comunità europea<sup>93</sup>. In questo quadro, dopo quasi due decenni di negoziati, nel 1995 è stata finalmente inclusa nella Convenzione di Lomé IV bis una clausola di protezione dei diritti umani operativa, una versione più elaborata di quelle inserite negli accordi con altri Paesi e che oggi è incorporata negli art. 9 e 96 dell'Accordo di Cotonou<sup>94</sup>. Sempre nel 1995 si è anche assistito all'adozione formale da parte del Consiglio dell'UE di una politica volta all'inserimento di clausole di protezione effettiva dei diritti umani fondamentali in tutti i futuri accordi di cooperazione e commerciali<sup>95</sup>. Da allora l'Unione ha coerentemente aderito a tale politica, benché, recentemente, vi abbia sovente dato attuazione attraverso riferimenti incrociati (talvolta, addirittura, implicitamente)<sup>96</sup> a clausole sui diritti umani inserite in trattati già esistenti tra le Parti.

Tali clausole sono oggi inserite in trattati conclusi dall'UE con oltre 120 Stati nel mondo<sup>97</sup>, ciò che costituisce un primo indice della loro rilevanza. La loro

---

<sup>92</sup> Accordo quadro per il commercio e la cooperazione economica tra la Comunità economica europea e la Repubblica Argentina, 26 ottobre del 1990, in GU L 295.

<sup>93</sup> Risoluzione sui diritti umani, la democrazia e lo sviluppo del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede al Consiglio del 28 novembre 1991, Boll. CE, 1991, n.11, p. 122 e, più recentemente, Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, Relazione sulla clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia negli accordi dell'Unione europea (2005/2057(INI)), 23 gennaio 2006, spec. punti 6-10.

<sup>94</sup> Accordo di Cotonou (2000) GU L317/3, modificato nel 2005 e nel 2010. L'Accordo di Cotonou differisce radicalmente dai precedenti in quanto fissa soltanto norme-quadro, da specificare attraverso: «accordi di partenariato economico» (*Economic Partnership Agreements*) tra l'UE e le singole regioni e comunità di Stati ACP con i quali i negoziati sono in corso dal 2002.

<sup>95</sup> Commissione europea, Comunicazione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i paesi terzi, COM (95) 216 e conclusioni del Consiglio dell'UE del 29 maggio 1995, in Bollettino dell'UE 1995-5, punti 1-3.

<sup>96</sup> L'art. 15.14 dell'Accordo di libero scambio tra UE e Repubblica di Korea (2011) GU L127/6 stabilisce che: «*[u]nless specified otherwise, previous agreements between the Member States of the European Union and/or the European Community and/or the European Union and Korea are not superseded or terminated by this Agreement.*»

<sup>97</sup> European Parliament, *Report on the Human Rights and Democracy Clauses in European Union Agreements*, A6-0004/2006, Final 23 January 2006, par. F. La maggior parte di questi trattati rientra nella categoria dei c.d. accordi misti. Poiché il ricorso a tali strumenti è stata una caratteristica costante della politica estera dell'UE, esiste un'ampia letteratura sulla delicata questione della ripartizione di responsabilità tra UE e Stati membri che essi determinano. Si vedano per tutti i rapporti dello

formulazione è variabile, ma nella forma tipica essa prevede due parti. La prima è costituita da una c.d. “clausola sugli elementi essenziali” (“*essential elements*” clause)<sup>98</sup>, che tipicamente recita:

«Respect for democratic principles and human rights, as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other relevant international human rights instruments, as well as for the principle of the rule of law, underpins the internal and international policies of both Parties and constitutes an essential element of this Agreement.»<sup>99</sup>

La seconda componente delle clausole di protezione effettiva dei diritti umani è la c.d. “clausola di non esecuzione” (“*non-execution*” clause) che normalmente dispone che ciascuna delle Parti può adottare “misure appropriate” se l’altra non adempie agli obblighi cui è soggetta in forza dell’accordo in questione, inclusi gli “elementi essenziali” dell’accordo di partenariato e cooperazione o dell’accordo commerciale. Tali clausole sono di solito completate da ulteriori disposizione che specificano il contenuto e la portata delle “misure appropriate”<sup>100</sup>. In particolare, la maggior parte degli accordi conclusi dopo il 1996 prevedono che le misure adottate devono essere conformi al diritto internazionale; è tipicamente previsto che esse siano

---

Special Rapporteur alla Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità internazionale, Professor Giorgio Gaja: ILC, *First Report on Responsibility of International Organizations*, 55<sup>th</sup> session, UN Doc. A/CN.4/533; *Second Report on Responsibility of International Organizations*, 56<sup>th</sup> session, UN Doc. A/CN.4/541; *Third Report on Responsibility of International Organizations*, 57<sup>th</sup> session, UN Doc. A/CN.4/553; e P.J. Kuijper, E. Paasivirta, *Further Exploring International Responsibility: The European Community and the ILC’s Project on Responsibility of International Organizations*, in 1 *International Organizations Law Review*, 2004, p. 111 ss.

<sup>98</sup> D.C. Horng, *The Human Rights Clause in the European Union’s External Trade and Development Agreements*, in 9 *European Law Journal*, 2003, p. 677 ss.; Alston, Weiler, cit., pp. 695; Bartels, *The EU’s Human Rights...*, 1079.

<sup>99</sup> Questo particolare esempio è preso dall’art. 2 dell’Accordo di partenariato e di cooperazione tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell’Iraq, dall’altra, concluso nel 2012, (in GU L240/20). Per un’analisi dettagliata delle possibili variazioni di tale clausole si rinvia a Bartels, *Human Rights Conditionality...*, cit., cap. 4.

<sup>100</sup> L’articolo 8(3) dell’Accordo commerciale tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall’altra, firmato nel 2012 (in GU 21.12.2012, p.3 ss.) stabilisce, ad esempio, che: «qualsiasi parte può adottare immediatamente le misure opportune a norma del diritto internazionale in caso di violazione, ad opera di un’altra parte, degli elementi essenziali di cui agli articoli 1 e 2 del presente accordo».

«proporzionali alla violazione e (...) adottate in via prioritaria quelle che perturbano il meno possibile il funzionamento» dell'accordo in questione<sup>101</sup>. Se ne deduce quindi che la sospensione dell'accordo sarebbe una sorta di *extrema ratio*. Infine, è talvolta anche previsto che esse siano revocate non appena cessano di sussistere le ragioni che hanno condotto alla loro adozione<sup>102</sup>. Per ciò che riguarda la natura di tali misure, nel rispetto delle condizioni appena ricordate, essa può essere la più varia, inclusa la sospensione in parte o *in toto* dell'accordo.

L'effetto giuridico delle clausole di protezione effettiva è stato oggetto di dibattito<sup>103</sup>. Tuttavia, la dottrina maggioritaria ritiene che esse abbiano effetto vincolante sulla Parti dell'accordo in questione<sup>104</sup>. Data loro formulazione tipica, l'ambito di applicazione *ratione materiae* risulta assai ampio: esso si riferisce, infatti, tanto alle politiche interne che alle politiche esterne delle Parti e sembra, quindi, tale da ricomprendere anche le condotte eventualmente tenute da una delle Parti nel territorio di uno Stato terzo. Tale esegesi è confermata dalla prassi. Nel 2002, infatti, l'UE ha dato attuazione alla clausola di "non esecuzione" inserita nell'Accordo di Cotonou in relazione alla Liberia: tra le ragioni che hanno motivato tale scelta vi era l'assistenza fornita dalla Liberia al *Front uni révolutionnaire* (RUF) della Sierra Leone, accusato di aver commesso gravi violazioni dei diritti umani in quel Paese<sup>105</sup>. Così facendo, l'UE sembra accettare che le clausole sugli elementi essenziali coprano

---

<sup>101</sup> Correttamente, Bartels, *Human Rights Conditionality...*, cit, 24, rileva come tale condizione sia del tutto contro-intuitiva: infatti, una misura appropriata nell'ambito di una clausola di protezione effettiva dei diritti umani è adottata specificamente per interrompere la normale esecuzione dell'accordo. La spiegazione sembrerebbe data dalla circostanza che tali clausole originano dalle clausole di salvaguardia dei trattati commerciali, che prevedono misure difensive e non 'offensive'. In un tale contesto, infatti, è ragionevole obbligare le Parti che impongono delle misure restrittive di adottare le misure che meno impattano sulle controparti.

<sup>102</sup> Vd., *e.g.*, art. 8(3) dell'Accordo commerciale tra UE e Colombia/Perù, con una formula utilizzata per la prima volta dall'art. 96(2)(a), dell'Accordo di Cotonou.

<sup>103</sup> Bartels, *Human Rights Conditionality...*, cit, pp. 93-99. Vd. anche J. Nwobije, *The Application of Human Rights in African Caribbean and Pacific-European Union Development and Trade Partnership*, in *German Law Journal*, 2005, p. 1381 ss.

<sup>104</sup> Vd., *ex multis*, Alston, Weiler, cit., pp. 695; Horng, p. 671; Bartels *The EU's Human Rights...*, cit., p. 1079.

<sup>105</sup> Lettera allegata alla decisione del Consiglio del 25 marzo 2002 che conclude le consultazioni con la Liberia ai sensi degli articoli 96 e 97 dell'Accordo di partenariato tra Comunità Europea e Stati ACP, GU (2002) L96/23. Questa decisione seguiva una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e Pattività che ne era seguita riguardante il supporto materiale e finanziario fornito dalla Liberia al RUF in Sierra Leone. Cfr. First Report of the Secretary-General Pursuant to SC Res. 1343 (2001) regarding Liberia, UN Doc S/2001/424, 30 Aprile 2001. La decisione è ricordata anche da Bartels, *The EU's Human Rights...*, cit., p. 1080.

anche politiche che hanno effetti in altri Paesi (indipendentemente dall'esistenza di una condotta di una delle Parti tenuta nel territorio di questi Stati).

È opportuno collocare le clausole di protezione effettiva dei diritti umani inserite negli accordi commerciali e negli accordi di cooperazione allo sviluppo dell'UE nel contesto istituzionale risultante dal Trattato di Lisbona. Come già osservato, con l'adozione del Trattato di Lisbona l'azione esterna dell'Unione deve rispettare i principi della «democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale»<sup>106</sup> Considerate da questa angolazione, le clausole di protezione dei diritti umani cessano di essere semplice materia di politica estera discrezionale e diventano, almeno in linea teorica, strumenti che permettono all'UE di adempiere agli obblighi stabiliti dal Trattato di Lisbona con riferimento alla sua azione esterna. A dispetto di una formulazione talvolta non felice, si tratta, infatti, di clausole sufficientemente robuste e flessibili da permettere all'Unione di potersi ritirare da ogni impegno pattizio assunto che possa mettere a rischio l'obbligo di rispettare i principi democratici e i diritti umani nelle sue relazioni esterne.

D'altra parte, non può tacersi un utilizzo non sempre coerente di esse, tanto che alcuni commentatori hanno sostenuto che la proiezione dei valori e delle norme in materia di tutela dei diritti umani in accordi come quello di Cotonou «reflects less a normative agenda than a trenchant pursuit of what are really neo-liberal goals and extension of economic liberalization in the interests of the EU»<sup>107</sup>. Più in generale, se è vero che la leva commerciale ed economica può permettere all'Unione di promuovere valori e norme propriamente “europei” al di fuori del suo ordinamento con un certa efficacia, autorevoli voci argomentano che tale prospettiva ridisegna, almeno parzialmente<sup>108</sup>, i contorni del diritto internazionale dei diritti umani in una

<sup>106</sup> Art. 21(1) TUE. Vd. anche art. 205 e 208(1) del TFUE.

<sup>107</sup> M. Farrel, *A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation between the European Union and Africa*, in *27 Journal of European Integration*, 2005, 279.

<sup>108</sup> Si ricorda che l'allora Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, in una nota ufficiale del 2004, ha spiegato che proiettare il modello europeo al di fuori dei confini dell'Unione non rispondeva a interessi egoistici, né rifletteva una forma di imperialismo, ma piuttosto si trattava per l'UE di dimostrare, attraverso la sua storia unica, di poter contribuire a diffondere uno sviluppo sostenibile nella comunità internazionale. European Commission, *A World Player. The European Union's External Relations*, EC Publications, Luxembourg, 2004, p. 3.

maniera che colloca la comprensione degli stessi in una prospettiva marcatamente neo-liberista<sup>109</sup>.

## 6. – La protezione dei diritti umani, lo strumento di pre-accessione e la politica di vicinato

L'UE sostiene la tutela e la promozione dei diritti umani nei Paesi confinanti e vicini attraverso due strumenti molto importanti: l'*Instrument for Pre-Accession II* (IPA II)<sup>110</sup> e la politica di vicinato (*European Neighbourhood Policy* (ENP))<sup>111</sup>. Entrambi si sviluppano tramite programmi di assistenza tecnica<sup>112</sup> che coordinano e finanziano anche progetti in materia di promozione dei diritti umani e principi democratici, allo scopo ultimo di creare condizioni pacifiche e di stabilità all'interno dei Paesi confinanti o vicini all'UE. L'ambito spaziale di azione complessivo di questi due programmi è notevole, includendo, tra gli altri, i Paesi dei Balcani occidentali, i Paesi africani che si affacciano sul mediterraneo, ed alcune ex-repubbliche sovietiche.

In particolare, l'IPA II è indirizzato ai Paesi che sono attualmente candidati o potenziali candidati ad accedere all'Unione<sup>113</sup>. Lo strumento di assistenza in esame

<sup>109</sup> P. Alston, *Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: a Reply to Petermann*, in 13 *European Journal of International Law*, 2002, p. 816 ss.

<sup>110</sup> Regolamento (UE) 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) GU L 77/11, che ha sostituito il precedente *Instrument for a Pre-Accession* (IPA), che a sua volta assorbiva e sostituiva i diversi strumenti di finanziamento per i candidati e i potenziali candidati (*Poland and Hungary: Assistance for Reconstructing their Economies* (PHARE); *Instrument for Structural Policies for Preaccession* (ISPA); *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (SAPARD); *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans* (CARDS)). Una spiegazione dettagliata del funzionamento dell'IPA II insieme al rendiconto dei programmi finanziati anche relativo agli importi trasferiti ai singoli Paesi beneficiari è disponibile sul sito: [www.eceuropa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview\\_en](http://www.eceuropa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en).

<sup>111</sup> Ulteriori informazioni sui diversi programmi della politica di vicinato sono disponibili sul sito della Commissione: [www.eceuropa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_it.htm](http://www.eceuropa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_it.htm). In dottrina vd, tra gli altri, K. E. Smith, *The Outsiders: The European Neighbourhood Policy* in 81(4) *International Affairs*, pp. 757-773; M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?*, in Id. (a cura di), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 244 ss.; B. Van Vooren, 34(5) *European Law Review*, 2009, p. 696 ss.; R. Burchill, *Assessing the EU's Position on Human Rights. Is It a Desirable One?*, in Wetzel, cit., p. 17 ss., 26-28.

<sup>112</sup> Sugli istituti che governano l'assistenza tecnica nel diritto internazionale vd, C. Dordi, M. Kostecki, *Technical Assistance*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, disponibile sul sito internet: [www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com), e la letteratura ivi richiamata.

<sup>113</sup> Attualmente i beneficiari sono: Albania, Bosnia e Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, e Turchia. In passato anche Croazia (in preparazione della sua adesione all'UE) e Islanda hanno beneficiato del Programma.

ha l'obiettivo generale di sostenere «i beneficiari (...) nell'adozione e nell'attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche necessarie affinché tali beneficiari si conformino ai valori dell'Unione e si allineino progressivamente alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione in vista dell'adesione all'Unione»<sup>114</sup>. Ad esso si aggiungono obiettivi specifici tra cui, nell'ambito della protezione e promozione dei diritti umani e dei principi democratici, sicuramente rilevano: «il sostegno alle riforme politiche, tramite, tra l'altro i) il rafforzamento della democrazia e delle sue istituzioni, inclusa una magistratura indipendente ed efficiente, e dello stato di diritto, compresa la sua attuazione; ii) la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, un maggior rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali, la promozione della parità di genere, non discriminazione, e tolleranza, nonché della libertà dei mezzi di comunicazione e il rispetto della diversità culturale; (...) iv) la promozione della riconciliazione, la costruzione della pace e il rafforzamento della fiducia; (...) viii) lo sviluppo della società civile; ix) il miglioramento del dialogo sociale e il rafforzamento delle capacità delle parti sociali;» e «il sostegno allo sviluppo economico, sociale e territoriale, ai fini della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tramite, tra l'altro: (...) (iii) la promozione dell'occupazione, della mobilità professionale e della creazione di posti di lavoro di qualità e lo sviluppo del capitale umano; iv) la promozione dell'inclusione sociale ed economica, in particolare delle minoranze e dei gruppi vulnerabili, compresi le persone con disabilità, i profughi e gli sfollati; v) la promozione di un sistema d'istruzione inclusivo e integrato e la tutela e il recupero del patrimonio culturale; (...)»<sup>115</sup>.

Ai sensi dell'art. 2 del regolamento (UE) 231/2014, i progressi nella realizzazione degli obiettivi specifici, inclusi quelli rientranti nell'ambito della promozione e tutela dei diritti umani e il rafforzamento della democrazia, sono controllati e valutati sulla base di indicatori predefiniti, chiari, trasparenti, se del caso,

---

<sup>114</sup> Reg. (UE) 231/2014, Art. 1.

<sup>115</sup> *Ib.*, art. 2.

specifici per ciascun paese e misurabili<sup>116</sup>. La definizione degli indicatori agevola notevolmente il monitoraggio della Commissione.

È presto per valutare i conseguimenti dei programmi finanziati dall'IPA II in ambito di avanzamento democratico e promozione dei diritti umani. Si possono, esemplificativamente, ricordare alcuni risultati ottenuti attraverso i fondi messi a disposizione dall'IPA I, che ne condivideva i principali obiettivi. In Montenegro, il Programma per la parità di genere ha contribuito al rafforzamento della posizione politica ed economica della donna; stimolato l'adozione della legislazione volta a proteggere le donne da episodi di violenza domestica e promosso l'uguaglianza di genere anche attraverso la previsione di una quota del 30% riservata di rappresentanti femminili del 30 nella legge elettorale<sup>117</sup>. In Croazia, l'IPA ha finanziato programmi di formazione per giudici, pubblici ministeri e agenti di polizia aventi ad oggetti i reati di violenza sessuale, in particolare su minori. Fondi aggiuntivi sono stati utilizzati per acquistare i supporti tecnologici necessari alla lotta contro tali tipi di crimini<sup>118</sup>. In Serbia, fondi dell'IPA sono stati utilizzati per la costruzione di scuole elementari e per permettere l'impiego di assistenti pedagogisti nelle scuole per facilitare l'inserimento dei bambini provenienti da minoranze vulnerabili e per supportare l'apprendimento dei bambini con speciali bisogni.<sup>119</sup> Sempre in Serbia, un programma di assistenza tecnica finanziato congiuntamente dall'UE con fondi IPA e dal Consiglio d'Europa volta al miglioramento dell'apparato legislativo e istituzionale di prevenzione e contrasto alla corruzione che nel Paese ancora costituisce uno degli ostacoli più significativi al consolidamento democratico e dello Stato di diritto.

La politica di vicinato dell'UE, volta ad assicurare sicurezza e stabilità politica ai suoi confini, è indirizzata agli Stati geograficamente prossimi all'Unione ma che, per varie ragioni, non sono considerati come potenziali candidati alla sua *membership*. L'obiettivo sottostante alla politica di vicinato consiste nella diffusione e adozione

---

<sup>116</sup> Come nel precedente programma IPA I, al fine di assicurare la trasparenza dei progressi o limiti del programma in esame, il resoconto delle valutazioni annuali della Commissione è pubblicato e accessibile al sito: [www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview\\_en](http://www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en).

<sup>117</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Relazione annuale 2012 sull'assistenza finanziaria per l'allargamento, Lussemburgo 2013, p. 54.

<sup>118</sup> *Ib.*, p. 25.

<sup>119</sup> *Ib.*, p. 83.

di una serie di principi e pratiche comuni tra l'UE e i suoi vicini, che possa condurre all'attuazione da parte di questi di un modello di *governance* politica ed economica analoga a quello dell'UE<sup>120</sup>. La politica di vicinato avrebbe, quindi, il fine di «sharing the EU's fundamental values and objectives» e portare l'UE e gli Stati vicini a una «increasingly close relationship, going beyond co-operation to involve significant measure of economic and political integration»<sup>121</sup>. Essa funge da cornice per una serie di accordi e relazioni bilaterali con un numero significativo di Stati situati nelle regioni confinanti con l'Unione<sup>122</sup>.

I valori espressi nei diversi strumenti di tale politica attribuiscono un'accentuata importanza retorica ai principi del rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di diritto e dello sviluppo economico e sociale; allo stesso tempo, essi sono diretti a stimolare l'integrazione economica tra l'Unione e gli Stati vicini, con il modello economico dell'UE promosso anche in tali Paesi<sup>123</sup>. Alcuni autori hanno criticamente osservato che la politica di vicinato è fondata su un «self-interest» dell'Unione, consistente nel beneficio che essa trae dalla sicurezza e stabilità che i Paesi vicini possono raggiungere attraverso la proiezione all'esterno del suo modello di *governance*<sup>124</sup>. Sta di fatto che essa raggiunge un numero elevato di Stati nell'Africa settentrionale (Israele, Giordania, Marocco, Autorità nazionale Palestinese, Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto) e molte ex repubbliche sovietiche (tra cui Georgia, Ucraina, Moldavia, Bielorussia) e che il budget stanziato dall'Unione per le attività di assistenza intraprese nel quadro di questa politica è ingente<sup>125</sup>.

L'agenda e i piani di azione sulla base dei quali vengono condotte le differenti attività di assistenza tecnica sono negoziati, a livello politico, bilateralmente tra

---

<sup>120</sup> J. Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 111-12.

<sup>121</sup> Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, in GU L130/1, 9 novembre 2006, 5.

<sup>122</sup> Cremona, *The European Neighbourhood Policy...*, cit. p. 244 ss.

<sup>123</sup> *Ib.*, p. 255.

<sup>124</sup> Zielonka, cit., p. 112.

<sup>125</sup> Tra il 2007 e il 2013 la politica di vicinato è stata finanziata dal *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI) che operava con un budget di 12 miliardi di euro. A tale strumento è succeduto il nuovo “*European Neighbourhood Instrument*” (ENI) che ha stabilito, per il periodo 2014-2020, un budget operativo di 15 miliardi di euro. Si veda il documento European Union, *Financing the ENP*, disponibile sul sito: [www.ecas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/8410/Financing%20the%20ENP](http://www.ecas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8410/Financing%20the%20ENP)

l'Unione e il singolo Paese beneficiario. Si deve notare, tuttavia, che i piani di azione sono normalmente adottati annualmente mediante raccomandazione, e quindi sono incapaci di definire il campo d'applicazione dei programmi in questione in maniera vincolante<sup>126</sup>. I programmi dedicati alla promozione dei principi democratici includono, peraltro, attività di assistenza tecnica volte ad assicurare elezioni corrette e trasparenti, non vizzate da episodi di frode e corruzione e attività di cooperazione per il rafforzamento delle stabilità e efficacia delle istituzioni pubbliche del Paese beneficiario.

Ad esempio, una delle priorità del piano di azione per l'Azerbaijan è relativo alla «[s]trengthen democracy ..., including fair and transparent electoral process, in line with international requirements»<sup>127</sup>. Analogamente, il piano di azione per la Moldavia prevede «the stability and effectiveness of the institutions guaranteeing democracy and the rule of law»<sup>128</sup>. Per quanto attiene più specificamente all'ambito dei diritti umani, i diversi piani di azione negoziati hanno, in genere, ad oggetto una più piena aderenza, da parte dei Paesi beneficiari, al livello di protezione promosso dalla CEDU e da altri trattati internazionali in materia, inclusi la protezione delle minoranze, specifici obiettivi relativi all'uguaglianza di genere e effettivi meccanismi di protezione dei diritti umani fondamentali. Per esempio, il piano di azione per la Giordania impegna a «[e]nsuring the respect of human rights and fundamental freedoms in line with international standards and promoting the implementation of international human rights standards»<sup>129</sup>. A sua volta, attraverso il piano di azione negoziato con l'UE, l'Ucraina si è impegnata a «[e]nsure respect for human rights and fundamental freedoms by comprehensive cooperation on the protection of human rights and fundamental freedoms, covering both individual cases and issues

---

<sup>126</sup> Il piano di azione e le disposizioni in esso contenute, infatti, non possono neanche essere considerate il frutto di un accordo, al pari ad esempio della decisione 1-95 del Consiglio d'associazione CE/Turchia, che ha messo in opera la fase definitiva dell'Unione doganale. Dunque, il valore giuridico del piano di azione rimane quello tipico di una raccomandazione, ovvero di un atto di *soft law*.

<sup>127</sup> European Union, *EU-Azerbaijan Action Plan*, European Neighbourhood Policy, 2006, p. 4, disponibile sul sito: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>128</sup> European Union, *EU-Moldova Action Plan*, European Neighbourhood Policy, 2005, pp. 5-6, disponibile sul sito: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>129</sup> European Union, *EU-Jordan Action Plan*, European Neighbourhood Policy, 2007, p. 9, disponibile sul sito: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

concerning international law instruments on human rights»<sup>130</sup>. Ancora, Israele si è impegnato a combattere l'antisemitismo e a contribuire alla lotta contro xenophobia e razzismo<sup>131</sup>.

Sebbene i programmi già intrapresi negli ambiti appena riferiti costituiscano un importante segnale relativo all'importanza del ruolo dell'Unione come promotore del rispetto dei diritti umani e dei criteri democratici al di fuori del proprio territorio, si deve anche rilevare che, a 12 anni dalla sua inaugurazione, nell'area dei diritti umani, la politica di vicinato ha subito anche importanti battute d'arresto, quando non veri e propri fallimenti. Ad esempio, a Est, in Bielorussia i principi democratici non hanno ancora attecchito e, sovente, alcuni diritti fondamentali non sono rispettati<sup>132</sup>. In particolare, i rappresentanti della società civile continuano ad essere intimiditi; ai cittadini è negato il diritto di viaggiare all'estero e la stessa libertà di circolazione è limitata; gli attivisti per i diritti umani sono spesso perseguiti e puniti. A ciò si aggiunge che, come notorio, in Bielorussia si applica ancora la pena di morte<sup>133</sup>. Nel Mediterraneo meridionale, le elezioni del 2014 si sono svolte tra disordini civili sfociati, nel giugno dello stesso anno, nell'assassinio dell'attivista per i diritti umani Salwa Bughaighis<sup>134</sup>. Anche l'assistenza fornita alla Siria è stata vanificata dai conflitti armati interni iniziati nel 2011<sup>135</sup>.

## 7. – Altri strumenti: cenni

Al di là delle politiche dedicate ai Paesi confinanti o situati in aree geografiche prossime a essa, l'Unione contribuisce alla promozione e alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali oltre i suoi confini attraverso altri strumenti, a cui è opportuno dedicare alcuni cenni. Anzitutto, come osservato sopra, nel corso degli ultimi anni, la prassi delle relazioni esterne dell'UE ha gradualmente rilevato la regolare apposizione di clausole di condizionalità politica negli accordi internazionali

<sup>130</sup> European Union, *EU-Ukraine Action Plan*, European Neighbourhood Policy, 2005, p. 7, disponibile sul sito: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>131</sup> European Union, *EU-Israel Action Plan*, European Neighbourhood Policy, 2006, disponibile sul sito: [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>132</sup> European Commission, *ENP Package, Belarus*, 27 marzo 2014, Brussels.

<sup>133</sup> *Ib.*, p. 3 ss.

<sup>134</sup> *Libya Election: Dismal Democrats*, in *The Economist*, 26 June 2014

<sup>135</sup> European Commission, *ENP Package, Syria*, 27 marzo 2014, Brussels.

stipulati dalle istituzioni dell'Unione europea. Con tali strumenti, l'UE ha inteso vincolare i propri rapporti commerciali, l'assistenza finanziaria, la cooperazione allo sviluppo e i rapporti di associazione al rispetto di determinate condizioni (anche in materia di diritti umani) tendendo pertanto ad assumere un ruolo nuovo che affermi la propria capacità d'incidere sulla politica interna ed estera dei paesi terzi con cui instaura rapporti negoziali<sup>136</sup>. L'intensificazione dell'utilizzo della condizionalità politica da parte dell'UE, quindi, non ha riguardato solo gli accordi commerciali preferenziali (incluso il sistema generale delle preferenze UE)<sup>137</sup> e quelli di associazione, ma anche la cooperazione finanziaria e tecnica<sup>138</sup>, e, infine, gli accordi di finanziamento ai Paesi in via di sviluppo<sup>139</sup>.

Nel 2012, l'UE ha altresì rafforzato il proprio impegno nella promozione e tutela dei diritti umani con il lancio del *EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy*<sup>140</sup>. Si tratta di un documento programmatico con cui l'Unione si impegna

---

<sup>136</sup> La condizionalità è un fattore internazionale complesso, concernente in linea di principio relazioni tra parti ineguali e che investe più aspetti e livelli dell'azione degli Stati che ne fanno uso. Sotto il profilo politico-diplomatico, la frequente rintracciabilità della condizionalità nelle politiche di aiuto del post-guerra fredda è oggetto di ampio studio e dibattito nell'ambito della scienza politica e delle relazioni internazionali. Si tratta in tutta evidenza di un tema che merita uno specifico approfondimento e che fuoriesce dai limitati confini del presente contributo. Per un'introduzione all'argomento, si rinvia, tra i molti F. Belaich, *La condizionalità politica dans le partenariat euroméditerranéen*, in M.F. Labouz, *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 89-102; S. Angioi, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea europea*, Esi, Napoli, 2006; K. Kaltenthaler et al., *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, in 9 *European Union Politics*, 2008, p. 187 ss.; K. E. Smith, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, 3(2) *European Foreign Affairs Review*, 1998, p. 253 ss. Riguardo alla condizionalità in materia di diritti umani si rinvia ancora a Bartels, *Human Rights Conditionality...*, cit. p. 5 ss.

<sup>137</sup> Regolamento (CE) n.732 /2008 del Consiglio del 22 luglio 2008 relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2011 e che modifica i regolamenti (CE) n. 552/97 e (CE) n. 1933/2006 e i regolamenti della Commissione (CE) n. 1100/2006 e (CE) n. 964/2007 in GU L 211/1 del 6.8.2008

<sup>138</sup> Vd., soprattutto, Strumento europeo di vicinato e partenariato (Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato in GU L 77/27, 15.3.2014) e Strumento per la cooperazione allo sviluppo (Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020 in GU L 77/44, 15.3.2014).

<sup>139</sup> Cfr., e.g., Annex I of the 2012 Model General Conditions to Financing Agreements and Art 23(1) of the European Development Fund, disponibile alla pagina internet: [http://ec.europa.eu/europeaid/funding/procedures-beneficiary-countries-and-partners/financing-agreements\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/procedures-beneficiary-countries-and-partners/financing-agreements_en).

<sup>140</sup> Council of the European Union, *EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy*, 2012, Luxembourg.

a integrare la promozione dei diritti umani in tutte gli aspetti della sua attività esterna, inclusi, ovviamente il commercio e l'attività di investimento. Inoltre, con il Trattato di Lisbona, si è istituito il Servizio europeo per l'azione esterna, principale organo responsabile per l'attuazione del *EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy*. Tra i suoi principali compiti rientrano la promozione dei diritti umani all'esterno dell'Unione tramite il dialogo politico con Paesi terzi, la politica di cooperazione allo sviluppo e le relative attività di assistenza tecnica e la partecipazione in fori multilaterali attivi nel campo in esame, come, ad esempio, le Nazioni Unite. Inoltre, la promozione dei diritti umani è ulteriormente sviluppata dal Servizio europeo per l'azione esterna attraverso le attività svolte nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Merita, infine, di ricordarsi che un elemento specifico dell'attività di assistenza tecnica del Servizio (EuropeAid) concerne il supporto, anzitutto finanziario che l'Unione, tramite lo *European Instrument for Democracy and Human Rights*, fornisce a organizzazioni non governative regionali e locali che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani fondamentali.

## 8. – Osservazioni conclusive

Nonostante le difficoltà che attualmente ostacolano lo sviluppo della costruzione euro-unitaria, l'UE resta uno dei protagonisti principali della comunità internazionale, come dimostrato *inter alia* dalle vicende relative agli ultimi allargamenti della sua *membership*, dalle relazioni che essa intrattiene con gli Stati confinanti e dalla fitta rete di accordi conclusi con Stati terzi<sup>141</sup>. Allo stesso tempo, nel proiettarsi in misura sempre crescente verso l'esterno, l'Unione è diventata anche un modello per altri accordi e esperienze di integrazione regionale<sup>142</sup>, sicché la sua importanza come 'attore globale' è da tempo oggetto di analisi da parte degli studiosi di diritto internazionale<sup>143</sup>. A mente di ciò, l'influenza e l'impatto dell'UE sul sistema internazionale per la protezione e promozione dei diritti umani è questione che

---

<sup>141</sup> Può ricordarsi che, prima dell'esplosione dell'ultima crisi economica mondiale, vi erano studiosi che ne sostenevano lo status di 'super-potenza'. Vd., per tutti, J. McCormick, *The European Superpower*, Palgrave, Basingstoke, 2007

<sup>142</sup> F. Jacobs, *The State of International Economic Law: Re-thinking sovereignty in Europe*, in 11 *Journal of International Economic Law*, 2008, p. 15 ss.

<sup>143</sup> M. Cremona, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in 41 *Common Market Law Review*, 2004, p. 553 ss.

merita attenta considerazione: è diffusa, infatti, la percezione dell'Unione come "potenza normativa" in seno alla quale i diritti umani godono di una posizione primaria<sup>144</sup>. Il presente contributo ha selezionato e analizzato taluni aspetti relativi all'azione esterna dell'Unione allo scopo di evidenziarne, anche in ottica prospettica, limiti e potenzialità come soggetto promotore della tutela dei diritti umani in ambito internazionale.

*In primis*, si è osservato che, anche sul piano esterno e proprio in materia di tutela dei diritti umani, la Corte di Giustizia dell'UE non ha mancato di affermare la natura *sui generis* e l'autonomia del diritto UE, ciò risultando evidente, soprattutto, con le sentenze rese nella saga *Kadi* e il parere 2/13 sul progetto di accordo per l'adesione dell'UE alla CEDU. Tali pronunce segnano, emblematicamente e in modo diverso – le sentenze *Kadi I* e *Kadi II* statuendo il primato dei diritti fondamentali, quali quelli tutelati dal diritto UE, sull'esigenza di conformarsi agli obblighi internazionali; il parere 2/13 impedendo, per il momento, l'adesione dell'UE alla CEDU – una delle più nette affermazioni della chiusura del diritto UE rispetto al diritto internazionale.

In secondo luogo, analizzando la portata normativa gli articoli 3(5) e 21 del TUE in materia di azioni esterna e politiche con effetti extra-territoriali e l'importante dibattito dottrinario che è seguito all'introduzione di queste disposizioni con il Trattato di Lisbona, si è concluso che esse, pur sancendo che i diritti umani sono tra i principi ispiratori di indole universale che devono guidare l'azione esterna dell'UE nel suo complesso, confinano le aspirazioni dell'UE come "campione globale" dei diritti umani al principio di attribuzione delle competenze che ne fonda l'ordinamento. Per dotare l'Unione dei mezzi di azione necessari per giocare un ruolo differente e più incisivo nell'area in questione, sembra necessario un ulteriore sviluppo del suo assetto costituzionale<sup>145</sup>.

Si è, infine, osservato che esistono numerosi e variegati strumenti – tra cui: gli strumenti di pre-adesione; la politica di vicinato; l'inserimento sistematico di clausole di protezione effettiva dei diritti umani negli accordi commerciali, in quelli

---

<sup>144</sup> I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in 40(2) *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 235 ss.; G. Majone, *Europe as the Would-be World Power: the EU at Fifty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 1.

<sup>145</sup> Cannizzaro, *The EU's Human Rights...*, cit., 1099.

di associazione e partenariato e quelli di cooperazione allo sviluppo, assistenza tecnica e finanziamento conclusi dall'Unione con Stati terzi – a cui l'Unione fa crescente ricorso e che le consentono di aumentare significativamente la propria capacità di incidere sulla promozione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali al di fuori del proprio territorio. Ciò, ovviamente, ha importanti implicazioni di tipo valoriale: principi, criteri, norme e meccanismi di protezione, propri dell'ordinamento dell'Unione e che necessariamente riflettono contenuti valoriali e culturali europei, vengono “esportati” al di fuori dei suoi confini, secondo la tendenza europea di “universalizzare il regionale”<sup>146</sup>.

Concludendo, vi è da rilevare che l'attuale enfasi sulla tutela dei diritti umani nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione ha sollevato alcune significative e motivate critiche, soprattutto in merito ad una certa incoerenza di tale azione e all'applicazione di “*double-standards*” con riferimento a Stati terzi<sup>147</sup>. Tuttavia, è altresì da riconoscere che la varietà di strumenti descritta ha anche consentito all'UE di contribuire in modo decisivo nell'avanzamento della protezione di determinati diritti umani. Quello dell'azione condotta su piani e attraverso strumenti giuridici diversi per promuovere all'esterno la tutela di specifici diritti umani è, forse, uno degli ambiti ove l'Unione meglio potrà esplicitare il proprio impegno nel prossimo futuro. L'attività svolta dall'UE in materia di abolizione della pena di morte è, probabilmente, l'esempio più significativo in questo senso<sup>148</sup>. Non solo l'abolizione della pena di morte costituisce un pre-requisito all'adesione per i Paesi candidati e potenziali candidati, ma il Consiglio dell'UE ha adottato le sue prime linee guida in materia di diritti umani nel 1998 (poi riviste nel 2008) specificamente su questo tema e un regolamento del Consiglio disciplina, limitandolo, il commercio dei beni che possono essere utilizzati, *inter alia*, ai fini di esecuzioni capitali<sup>149</sup>. Infine, l'UE è tra i

<sup>146</sup> M. Koskeniemmi, *International Law in Europe: Between Tradition and Renewal*, in 16 *European Journal of International Law*, 2005, p. 113 ss., 113.

<sup>147</sup> Si pensi, ad esempio, alla particolare tolleranza mostrata nei confronti di alcuni Paesi candidati all'accessione (soprattutto, la Turchia) ovvero al diverso trattamento dei diritti umani nell'ambito degli accordi negoziati con gli Stati ACP, da una parte, e quello che emerge nelle relazioni commerciali con Stati come Cina, India, Australia e Nuova Zelanda, dall'altra. Takács, cit., p. 97 ss.

<sup>148</sup> Manners, cit., p. 235.

<sup>149</sup> Regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, GU L200/1 (2005) attualmente oggetto di una proposta di modifica. Vd. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 ottobre 2016 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento

principali attori istituzionali internazionali impegnati nell'abolizione della pena di morte anche attraverso appositi programmi di assistenza tecnica e finanziamento.

---

(CE) n. 1236/2005 del Consiglio relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (COM(2014)0001 – C7-0014/2014 – 2014/0005(COD)).