

Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali dell'Unione Europea

* Marco Raiteri

Dottore di Ricerca, Università degli Studi di Torino

1. L'evoluzione della tutela dei diritti umani nell'Unione Europea: dimensione *interna ed esterna*

L'Unione Europea ha acquisito da tempo un ruolo cruciale nella promozione dei diritti umani e della democrazia, sia in termini di procedure e di strumenti volti a tal fine¹, sia in termini di risorse finanziarie², se si considera che le spese previste nel bilancio dell'*Alto Commissario per i diritti umani* delle Nazioni Unite per il 1998 ammontavano a meno di un quarto di una soltanto delle iniziative dell'Unione: "*Iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti umani*".

Lo speciale impegno europeo riflette una tradizione risalente già all'adesione di molti Stati membri alla CEDU, che fu il primo tentativo di superare le frontiere nazionali in vista della protezione dei diritti umani, e che ha trovato conferma nell'art. 6 TUE, là dove l'Unione medesima si impegna ad aderire a tale strumento (par. 2) ed eleva "*i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*" a principi generali del diritto U.E. (par. 3).

L'attuale importanza conferita alla tutela dei diritti umani in ambito europeo è il risultato di un processo evolutivo e non ha certo rappresentato una costante nella storia di questo "*ordinamento giuridico di nuovo genere*"³, che nasceva quale *Comunità Economica Europea*, con l'obiettivo di realizzare un mercato unico, di migliorare le condizioni economiche e di diffondere un benessere generale a beneficio dei propri cittadini.

L'assenza totale di riferimenti ai diritti fondamentali nei Trattati istitutivi della Comunità, è quindi riconducibile all'impostazione logica con cui vennero realizzati, all'importanza data agli individui solo in quanto protagonisti del mondo economico in cui operavano gli Stati membri. Anche le libertà fondamentali che venivano tutelate nel Trattato CEE, come la *libertà di circolazione*, il

¹ Tizzano (1999) *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in "Il Diritto dell'Unione Europea", p. 163.

² Alston (1999) *Diritti umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, EGA, Torino, pp.109 – ss.

³ Definizione presente nella nota sentenza *Van Gend & Loos*, ove la Corte di Giustizia evidenzia come l'Unione Europea non possa più essere considerata solo un'*organizzazione internazionale*, ma non possa neppure essere descritta come uno *Stato federale* o una *confederazione*: trattasi, appunto, di un *ordinamento giuridico di nuovo genere nel panorama internazionale*. Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, in Racc., p. 1. Per un recente contributo che sottolinea l'importanza della pronuncia, anche in un contesto di riflessioni circa la necessità di una revisione del Trattato di Lisbona, si veda Rossi (2013), *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in "Il diritto dell'Unione Europea", p. 27. Sullo stesso tema, si segnala Villani (2013), *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in "Studi sull'integrazione europea", VIII, pp. 225 –37.

diritto di non discriminazione in base alla nazionalità e in base al sesso, riconosciute fin dalla prima formulazione, erano esclusivamente strumentali alla realizzazione degli scopi commerciali dell'organizzazione. Sempre in quest'ottica la Corte di Giustizia, negli anni '60, affermava l'irrilevanza per il diritto comunitario delle norme interne agli Stati membri, anche norme costituzionali, che riconoscessero e tutelassero i diritti fondamentali degli individui e sosteneva esulasse dalle sue competenze garantirne il rispetto. Fondamentale al riguardo fu la sentenza *Stork*⁴, con cui la Corte ha affermato l'irrilevanza, sul piano del diritto dell'Unione, dei diritti fondamentali tutelati nelle Costituzioni degli Stati membri e la propria incompetenza a garantire il rispetto di norme interne, anche costituzionali, in vigore nell'uno o nell'altro Stato. Attraverso questa limitazione della propria competenza all'applicazione del diritto comunitario, la Corte mirava ad *“assicurare l'autonomia ed il primato del diritto dell'Unione sul diritto interno, nonché la sua uniformità entro il territorio dell'Unione che rischiava di essere pregiudicata dalla subordinazione di tale diritto a norme nazionali, anche se di rango costituzionale come quelle sui diritti dell'uomo”*⁵.

In seguito, infatti, fu proprio la Corte di Giustizia a svolgere un importante ruolo di propulsore per la promozione dei diritti umani. A partire dalla nota sentenza *Stauder*⁶ del 1969, la Corte inaugurò una copiosa giurisprudenza finalizzata a garantire una tutela dei diritti fondamentali separata da quella degli Stati membri e ricavata incorporando tali diritti tra i *principi generali dell'ordinamento comunitario*. Con la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*⁷ viene ulteriormente riconosciuto che la salvaguardia dei diritti fondamentali avrebbe dovuto informarsi *“alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”* e doveva essere garantita *“entro l'ambito delle strutture e delle finalità della Comunità”*. Il passo decisivo, infine, giunse con la sentenza *Nold*⁸, nella quale vengono ribadite le posizioni assunte nelle precedenti pronunce ed il sistema di tutela dei diritti fondamentali comincia a delinearsi in maniera più netta.

⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Stork et Co. c. Alta Autorità della CECA*, in *Raccolta* 1958/59, pp.43 – ss.

⁵ Tesaurò (2010), *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova (6° ed.).

⁶ Sentenza della Corte di Giustizia del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder c. Stadt Ulm-Sozialamt*, in *Raccolta*, 1969, pp. 425 – ss.

⁷ Sentenza della Corte di Giustizia del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft Mbh c. Einfuhrund Vorratsstelle Feur Getreide und Futtermittel*, in *Raccolta*, 1970, pp. 1135 – ss.

⁸ Sentenza della Corte di Giustizia del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold c. Commissione delle Comunità Europee*, in *Raccolta*, 1974, pp. 491 – ss. Nella sentenza *Nold* viene anzitutto riaffermato che il fondamento normativo della protezione dei diritti fondamentali nel sistema comunitario è rappresentato dai *“principi generali del diritto”*, che la Corte ha il dovere di garantire. Tali principi sono desumibili sia direttamente dall'ordinamento comunitario stesso, che attraverso tecniche di diritto comparato che analizzino quelli comuni agli Stati membri. Inoltre si afferma la *“necessità”* di trarre tutela di questi diritti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Veniva quindi fortemente avvertita la necessità di fare in modo che la tutela dei diritti fondamentali pervadesse l'ordinamento comunitario nel suo complesso, senza lasciare che la loro identificazione e protezione fosse affidata solo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Con il Trattato di Maastricht, prima, di Amsterdam, poi, ed ora con il Trattato di Lisbona, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali trova esplicito riconoscimento sul piano normativo e viene assunto come fondamento della stessa Unione, unitamente ai principi di *libertà*, di *democrazia* e dello *Stato di diritto*, in quanto comuni agli Stati membri.

La risolutezza delle istituzioni comunitarie nel rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo ha trovato un importante sbocco nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea⁹, proclamata a Nizza nel dicembre del 2000 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, contenente tutti i diritti che la Corte di giustizia aveva fino a quel momento garantito in via giurisprudenziale e divenuta di fondamentale importanza prima di tutto con l'istituzione dell'*Agenzia dell'Unione Europea per i diritti umani* (Regolamento 168/2007) che ne fa un'ampia utilizzazione, ma soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, con cui è stato attribuito alla Carta lo *stesso valore giuridico vincolante dei Trattati*, conservandone tuttavia l'autonomia¹⁰.

Ripercorsa brevemente l'evoluzione della tutela dei diritti umani in ambito europeo, ai fini del presente lavoro, ciò che interessa maggiormente è che il trattato di Maastricht e i successivi trattati di Amsterdam e Lisbona, non si limitano a codificare il rispetto dei diritti umani esclusivamente nella dimensione *interna* dell'Unione, bensì impegnano le istituzioni comunitarie e gli Stati membri a perseguire tale fine anche attraverso le azioni rientranti nella *politica estera e di difesa comune* dell'Unione¹¹. Nello stesso momento in cui l'Unione Europea formalizzerà la sua competenza a promuovere il rispetto dei diritti fondamentali nel territorio comunitario, proclamerà anche che lo stesso obiettivo deve essere perseguito in politica estera, nelle relazioni con i Paesi terzi e in particolare nelle relazioni con i Paesi in via di sviluppo.

L'obiettivo della promozione dei diritti fondamentali, dei principi democratici e dello Stato di diritto nelle relazioni esterne dell'UE, riaffermato dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), è attuato attraverso due strumenti principali: il primo consiste nell'inserimento di clausole specifiche negli accordi internazionali con i Paesi terzi (c.d. *clausola democratica*), il secondo ha carattere unilaterale e si attua attraverso l'adozione di programmi da parte dell'Unione che prevedono particolari incentivi o trattamenti preferenziali.

⁹ GUCE C 364 del 18 dicembre 2000.

¹⁰ La Carta è stata modificata e proclamata una seconda volta, nel dicembre 2007, proprio nella prospettiva prevista dal Trattato di Lisbona.

¹¹ Su questi temi, recentemente, si veda Lang, Mariani (2014), *La politica estera dell'Unione Europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli Editore, Torino.

Il Trattato di Maastricht ha introdotto per la prima volta una base giuridica specifica per la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo (Titolo XVII, articolo 130 U-130Y del TCE, ora art. 208-211 TFUE), complementare a quella degli Stati membri, e dove si rende evidente che i due elementi dello sviluppo *economico* e di quello *democratico* non possano essere distinti¹².

Gli obiettivi che qui si considerano, già prima della loro “*costituzionalizzazione*” nel Trattato dell’Unione, sono stati perseguiti dalla Comunità nelle sue relazioni esterne: in altre parole, la “sensibilità” europea in materia di diritti umani, sul piano *interno*, verrà gradualmente promossa dalla Corte di Giustizia per poi essere solennemente proclamata dall’art. 6 TUE; sul piano *esterno* si manifesterà con l’introduzione di “*clausole di condizionalità*” inserite nel testo di gran parte degli accordi conclusi dalla Comunità Economica Europea con i Paesi terzi.

Dopo questo doveroso inquadramento normativo, ci si concentrerà ora sugli strumenti usati dalla Comunità per promuovere la tutela dei diritti umani negli Stati Terzi (le c.d. *clausole di condizionalità democratica*), quindi specificatamente sul sistema convenzionale rappresentato dalle quattro Convenzioni di Lomè ed, in seguito, dal nuovo Accordo di partenariato firmato nel 2000 a Cotonou.

2. Le clausole di condizionalità democratica nei rapporti con gli Stati Terzi

L’azione dell’Unione a tutela e promozione dei diritti dell’uomo e dei principi democratici nei Paesi terzi si fonda sui principi di *universalità*, *indivisibilità* e *interdipendenza* tra diritti fondamentali della persona, democrazia e sviluppo: essa intende, quindi, promuovere, parallelamente ai diritti economici e sociali anche le libertà civili e politiche, nella prospettiva di un regime democratico basato sul rispetto dei diritti umani¹³.

La progressiva affermazione di tali principi si riflette sulla gestione delle relazioni esterne dell’Unione, che vengono subordinate al comportamento complessivamente tenuto in merito al rispetto dei principi suddetti da parte dei Paesi terzi: in tal senso si parla appunto di “*condizionalità*”.

La *condizionalità* indica quei criteri che legano i volumi di aiuti a determinate *performances* politiche quali, ad esempio, il rispetto dei diritti della popolazione e l’avvio di un processo di transizione democratica nei Paesi normalmente caratterizzati da sistemi di governo autoritari.

¹² Con la revisione di Nizza, verrà ampliata la sfera di azione esterna dei principi di democrazia, Stato di diritto e tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e infatti con l’art. 181 A (ora art. 188 TFUE), al par. 1, viene previsto che lo stesso obiettivo proclamato nell’art. 177 TUE sia perseguito nella nuova politica di *cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*, complementare a quella degli Stati membri e coerente con la politica di sviluppo della Comunità.

¹³ Per una disamina teorica sul sistema dei diritti umani, cfr. Cherubini (2013), *Le prime due generazioni di diritti umani: origine, evoluzione e prassi recente*, in “Studi sull’integrazione europea”, VIII, pp. 303 – 326.

La politica di condizionalità può assumere diverse forme, e viene principalmente associata al collegamento tra diritti dell'uomo e cooperazione allo sviluppo (particolarmente evidente nel sistema di preferenze commerciali unilaterali e nei programmi di assistenza finanziaria e tecnica alla democrazia), alle c.d. “*clausole diritti umani*”, inserite negli accordi internazionali della Comunità (oggi, dell'Unione Europea), con particolare riguardo al settore degli scambi commerciali ma anche nei processi di adesione all'Unione Europea.

In tema, degna di nota è la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2010 sugli aspetti istituzionali dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU¹⁴, in cui si evidenziano i vantaggi di tale scelta. In particolare il Parlamento sottolinea che l'adesione “*rappresenterà un segnale forte della coerenza tra l'Unione e i paesi appartenenti al Consiglio d'Europa e al suo regime paneuropeo in materia di diritti dell'uomo; questa adesione rafforzerà altresì la credibilità dell'Unione presso i paesi terzi a cui, nel quadro dei suoi rapporti bilaterali, essa chiede regolarmente il rispetto della CEDU*”. Nei rapporti con i Paesi terzi, la promozione dei diritti umani attraverso la condizionalità trovò una chiara affermazione in una clausola sul rispetto dei diritti umani inserita nella IV Convenzione di Lomé del 15 dicembre 1989¹⁵, conclusa tra l'allora Comunità Economica Europea e i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico): “*la cooperazione mira ad uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo attore e beneficiario principale, e che postula dunque il rispetto e la promozione dell'insieme di tutti i suoi diritti [...] In tale prospettiva, la politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente legate al rispetto ed al conseguimento dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo*” (art. 5 della IV Convenzione di Lomé). Di fatto, quindi, tale articolo, riconoscendo i diritti umani come “fattore fondamentale” per un concreto sviluppo, avvia la prassi dell'inserimento nei rapporti convenzionali con Paesi Terzi della *clausola fondamento*, secondo la denominazione usata dalla Commissione, subordinando con tale strumento – che nel tempo ha conosciuto diverse varianti – la concessione di vantaggi di natura economica alla promozione ed al rispetto dei diritti fondamentali e della democrazia¹⁶.

È dunque negli anni '90 che iniziò ufficialmente la fase delle *relazioni esterne comunitarie*, caratterizzata dagli “*accordi di terza generazione*”, che privilegiavano la promozione e la tutela dei diritti umani. Per raggiungere tali obiettivi non solo vennero introdotte “*clausole democratiche*”, ma

¹⁴ PE (2009/2241(INI)).

¹⁵ Firmata a Lomé (Togo) il 15 dicembre 1989 ed entrata in vigore dal primo settembre 1991, consultabile on-line all'indirizzo: http://acpsec.org/en/conventions/lome4_e.html, aggiornato al 20 marzo 2014.

¹⁶ A titolo di esempio si cita qui l'accordo quadro di cooperazione commerciale concluso tra la Comunità e l'Argentina, contenente la *clausola fondamento* (riprodotta in termini che diventano di rito in molti altri accordi conclusi negli anni successivi): “*La cooperazione tra la Comunità e l'Argentina, nonché tutte le disposizioni del presente accordo, si basano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo cui si ispirano le politiche interne ed internazionali della comunità e dell'Argentina*”.

si cercò di sviluppare e introdurre negli accordi di cooperazione forme delle stesse che garantissero il loro rispetto nel modo più efficace¹⁷.

La prima forma di clausola di condizionalità, come è stato già osservato, è infatti quella contenuta nell'art. 5 della IV Convenzione di Lomé, la c.d. "*clausola fondamento*". Poiché vi erano incertezze sulla possibilità di ricorrere a tale clausola in caso di violazione dei diritti umani e dei principi democratici, venne introdotta negli accordi di associazione e cooperazione la clausola "*elemento essenziale*", formulata per la prima volta negli accordi con il Brasile, i Paesi del Patto andino, con gli Stati baltici e l'Albania.

Secondo la formula di tale clausola, il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, che ispira le politiche interne ed internazionali dell'Unione e del Paese terzo, rappresenta l'elemento essenziale dell'accordo. La differenza principale tra la "*clausola fondamento*" e la "*clausola elemento essenziale*" è che quest'ultima, esplicitando in modo chiaro che il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, non è solo "base giuridica" dell'accordo, ma ne è appunto un "elemento essenziale", rende più semplice la possibilità di sanzionare eventuali inadempimenti dell'accordo, senza costringere le parti ad una difficile attività di interpretazione. La disciplina che viene in rilievo è quella prevista sempre dall'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, secondo il quale la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato costituisce una violazione sostanziale, che autorizza a porre fine all'accordo e a sospendere totalmente o parzialmente la sua applicazione¹⁸.

A livello operativo, il principio dell'*exceptio inadimpleti contractus* viene applicato secondo la procedura stabilita nell'art. 65 della Convenzione di Vienna. In questo, viene stabilito un termine di almeno tre mesi tra la notifica e l'estinzione o sospensione – tranne che in situazioni di specifica urgenza – ed un termine supplementare nel caso si cerchi una soluzione amichevole.

Per rendere maggiormente operativa la clausola "*elemento essenziale*" introdotta negli accordi di cooperazione tra la Comunità e i PECO, il Consiglio "*Affari generali*", nella dichiarazione dell' 11

¹⁷ Si tenga presente, per completezza, che muovendo sul versante "*interno*", anche per aderire all'Unione è peraltro necessaria la stipulazione di un accordo internazionale tra gli Stati membri originari e i nuovi Stati, accordo che – in quanto trattato internazionale – coinvolge parimenti il tema della *condizionalità democratica*. La previsione del rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE e la relativa procedura sanzionatoria (art. 7 TUE), costituiscono norme che V. Atripaldi, *Verso un trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa*, in V. Atripaldi, R. Miccù (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea dopo il "caso Austria" e la Carta dei diritti fondamentali*, Padova, CEDAM, 2003, pp. 8 – ss., non ha esitato a definire "*disposizioni con valenza costituzionale*".

¹⁸ La stessa Corte di giustizia nella Sentenza *Portogallo c. Consiglio* (Sentenza 3 dicembre 1996 nella causa C-268/94, in *Racc.*, 1996, p. I-6220), aveva riconosciuto che la clausola elemento essenziale conferisce "*il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo*".

maggio 1992¹⁹, delinea le linee direttrici per i futuri accordi, in cui verranno appunto previste misure per reagire all'inadempimento.

In applicazione di tale dichiarazione viene così previsto l'inserimento di una "*clausola complementare*" che permetta di reagire all'inadempimento dell'accordo a prescindere dalle regole generali previste dall'art. 65 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In questo modo, infatti, la base giuridica di eventuali misure restrittive adottate è rappresentata da una disposizione contenuta nello stesso accordo. La clausola complementare può essere di due tipi differenti: una "*di sospensione esplicita*" e una "*generale di inadempienza*".

La prima, definita anche "*clausola baltica*" in quanto introdotta per le prime volte negli accordi con Paesi baltici²⁰, è così formulata "*Le parti si riserbano di sospendere, integralmente o parzialmente, il presente accordo, con effetto immediato, in caso di grave violazione di una delle sue disposizioni essenziali*".

La clausola "*generale di inadempienza*", nota anche come "*clausola bulgara*", in quanto comparsa per la prima volta nell'accordo con la Bulgaria²¹, invece prevede una procedura di consultazioni preliminari per permettere alle parti di trovare una soluzione accettabile, e solo in caso di insuccesso, è prevista l'adozione di misure appropriate, sempre privilegiando quelle meno dannose per il funzionamento dell'accordo; infine, solo per casi estremamente urgenti, è prevista la sospensione dell'accordo, che quindi è inserita tra le "misure appropriate", ma è intesa come *extrema ratio*²². È quindi evidente che, mentre il primo tipo di clausola è più rigoroso e non prevede consultazioni ma la sospensione immediata, la clausola bulgara risulta invece più elastica e più adatta alla concreta adozione di misure proporzionate e adeguate al tipo di violazione.

La clausola di condizionalità sui diritti umani è stata ulteriormente perfezionata con l'Accordo di Cotonou del 23 giugno 2000, che ha sostituito le Convenzioni di Lomé, disciplina attualmente le relazioni ACP-UE, e sarà in vigore sino al 2020.

Fino ad ora l'Unione Europea si era concentrata sulla classica concessione di aiuti ai Paesi in via di sviluppo, e inoltre, con l'emergere della nozione di "sviluppo umano" e con l'impegno assunto in campo di democratizzazione e tutela dei diritti umani, alla semplice erogazione di finanziamenti venne associata anche la promozione dei diritti fondamentali. Attraverso l'introduzione di clausole di condizionalità negli accordi con i PVS, infatti, si richiedeva il rispetto di diritti umani, principi democratici e Stato di diritto "in cambio" del sostegno ricevuto. Con l'Accordo di Cotonou si è

¹⁹ Decisione del Consiglio "Affari generali" dell' 11 maggio 1992, che autorizza la Commissione ad aprire negoziati per la conclusione dell' accordo europeo di associazione con Bulgaria e Romania. *Boll. CE*, n. 5/1992, p.82.

²⁰ Accordi conclusi dalla CE nel 1992 con i Paesi Baltici e l'Albania, rispettivamente in *GUCE L 403* del 31 dicembre 1992, pp.2, 11, 20 e *GUCE L 343* del 25 novembre 1992, p.2.

²¹ Accordo Europeo di associazione con la Bulgaria, in *GUCE L 358* del 31 dicembre 1994.

²² Art. 118 dell' Accordo europeo di associazione con la Bulgaria.

registrato un ulteriore passo in avanti, rappresentato da un maggiore avvicinamento dell'Unione, donatrice dell'aiuto, ai Paesi in via di sviluppo, beneficiari. La nuova fase della cooperazione infatti, persegue sempre gli obiettivi dell'eliminazione della povertà e di uno sviluppo duraturo e incentrato sull'uomo, ma con strumenti nuovi che sradicano l'impostazione gerarchica per cui in un gradino superiore si collocano i Paesi che "offrono i mezzi per lo sviluppo" e in quello inferiore i Paesi più arretrati, che devono svilupparsi.

È stato ampiamente sostenuto che a Cotonou sia stato creato il meccanismo più avanzato di sviluppo e diritti umani²³.

Con il nuovo Accordo di partenariato viene introdotta una forma di condizionalità che può essere definita "*positiva*": si punta a migliorare l'efficacia del flusso degli aiuti e al tempo stesso a spronare i governi dei Paesi ACP ad adottare misure positive per la promozione degli elementi essenziali dell'accordo. L'Accordo di Cotonou prevede così, nel IV Allegato al testo, che l'allocazione delle risorse si basi su indicatori delle performance dei Paesi ACP, appunto sui loro meriti, accanto a una valutazione più oggettiva, che comporta che la distribuzione degli aiuti sia predisposta in base a indicatori di sviluppo, quali i bisogni dei Paesi ACP. Per quanto riguarda la definizione dei criteri di allocazione delle risorse per meriti, che è l'aspetto che può essere identificato come forma di condizionalità positiva, questi sono più difficili da definire. I parametri indicati nel IV Allegato sono: *i progressi nella messa in atto delle riforme istituzionali; le performance dei Paesi nell'utilizzo delle risorse; la riduzione della povertà; gli sforzi per uno sviluppo durevole; le performance delle politiche settoriali e macro-economiche; la messa in atto delle operazioni in corso*. Utilizzare indicatori precisi con cui valutare quanto in pratica un Paese si stia sforzando per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo e per la partecipazione attiva al miglioramento del proprio livello di sviluppo umano, rappresenta senza dubbio un'importante innovazione. L'inserimento di clausole negli accordi bilaterali non è l'unico strumento al quale l'Unione Europea ricorre per condizionare il godimento dei vantaggi a beneficio di uno Stato terzo al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi democratici.

Infatti, il riferimento delle suddette materie può essere altresì contenuto in atti dell'UE che adottino programmi di assistenza finanziaria e tecnica, oppure istituiscano sistemi di preferenze tariffarie. In questi casi, si tratta di decisioni unilaterali dell'Unione che subordinano l'accesso a particolari

²³ Oltre ai tanti commentatori che si sono espressi in questi termini (si vedano per tutti le considerazioni fatte da Arts (2003), *Political dialogue requires investments: meeting the human rights commitment of the Cotonou Agreement*, in "The Courier", 200, p. 21, che, pur avanzando considerazioni critiche su alcuni aspetti della Convenzione di Cotonou, riconosce i pregi della clausola di condizionalità in essa contenuta), anche il Parlamento europeo ha apprezzato le innovazioni apportate in tema di condizionalità dalla Convenzione di Cotonou; in questo senso si veda Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, *Relazione annuale sui diritti umani nel mondo nel 2003 e sulla politica dell'Unione europea in materia*(2003/2005(INI)), Relatrice V. De Geyser, FINALE (A5-0270/2004), 13 aprile 2004, p. 13.

finanziamenti o il godimento di un determinato trattamento preferenziale al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi democratici, configurando una tipologia di *human rights conditionality* più tradizionale e vicina alle modalità con cui la condizionalità viene applicata dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), seppur con diverso contenuto.

Per quanto riguarda, invece, le preferenze commerciali collegate al rispetto dei diritti fondamentali, è opportuno fare riferimento ad alcuni aspetti salienti delle relazioni commerciali esterne dell'Unione Europea in merito. Infatti, diversamente da quanto previsto in materia di cooperazione allo sviluppo, nel caso delle relazioni commerciali con gli Stati terzi i Trattati non contenevano, fino all'entrata in vigore del TUE, alcun riferimento esplicito alla tutela dei diritti fondamentali e dei principi democratici: tuttavia, sia la Comunità che l'Unione Europea hanno fatto ricorso alla *human rights conditionality*, in questo particolare settore delle loro relazioni esterne, attraverso una prassi concretizzata principalmente nell'introduzione di meccanismi a tutela dei diritti fondamentali nel *Sistema di preferenze generalizzato (General system of preferences, GSP)*²⁴.

3. Le politiche sui diritti umani dell'Unione Europea e le difficoltà incontrate nella loro attuazione

Tornando alla prassi degli aiuti e degli accordi commerciali condizionati, essi evocano al massimo una spinta contestuale alla globalizzazione dei mercati e all'universalizzazione dei diritti umani e della democrazia. Qui le due spinte si presentano addirittura intrecciate, producendo forti tensioni di principio e complessi problemi giuridici e istituzionali.

La continua richiesta avanzata dagli stati e dalle organizzazioni internazionali del rispetto dei diritti umani e della democrazia negli aiuti allo sviluppo e negli accordi commerciali con Paesi terzi nasce dalla convinzione, ormai generalizzata, che solo tale rispetto assicuri certezza giuridica, sicurezza interna e stabilità politica, vale a dire i beni richiesti dai mercati per potersi sviluppare²⁵. Più che segnalare il crescente *rispetto* per i diritti dell'uomo e per la democrazia, gli *standards* sui diritti dell'uomo e perfino l'approvazione di Costituzioni democratiche ci appariranno allora come carte di *rispettabilità* dei Paesi terzi, necessarie ad aprire nuovi mercati.

Ma, ammesso che gli *standards* rassicurino i mercati, non potranno servire anche ad altro?

La questione è estremamente controversa: se il sospetto di mistificazione dell'universalismo è certo molto diffuso, l'affermazione di una cultura globale dei diritti umani si è fatta risalire all'Atto Finale di Helsinki del 1975, con cui l'Unione Sovietica e gli Stati satelliti concedevano formalmente ai loro cittadini il diritto di organizzarsi per difendere i diritti umani.

²⁴ Il GSP, che è costituito da un insieme di preferenze commerciali non reciproche e non discriminatorie a favore PVS, finalizzato a favorirne la crescita economica e lo sviluppo, è stato adottato dalla Comunità Europea a partire dal 1971.

²⁵ Sulla questione, Bonante (2001), *Internazionalizzare la democrazia dei diritti umani*, in L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Bari, pp.266 – ss.

L'esame delle clausole sui diritti umani inserite negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione europea va inserito in questo sfondo. Ma va pure collegato all'affermazione del *principio di indivisibilità dei diritti umani* che compare nella Dichiarazione adottata dalla Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna il 25 giugno 1993.

Come si accennava in apertura del presente scritto, l'Unione Europea, ha assunto uno speciale impegno nella promozione dei diritti umani e della democrazia. Eppure, le politiche dell'Unione per i diritti umani sono state caratterizzate da gravi inefficienze e da incertezza giuridica.

Sul *piano giuridico*, gli interventi dell'Unione si sono svolti nel segno dell'incertezza, sia in ordine alle basi legali dell'esercizio delle competenze della Comunità e dell'Unione nel campo dei diritti umani, sia in ordine alla compatibilità con la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati della prassi di condizionare gli accordi di cooperazione e il commercio bilaterale con Paesi terzi al rispetto dei diritti umani e della democrazia.

Il problema delle *basi legali* deriva dal principio di *attribuzione*, secondo cui gli atti dell'Unione debbono esercitarsi nell'ambito dei poteri *ad hoc* conferiti dal Trattato, a pena di invadere le attribuzioni degli Stati Membri²⁶. Il che non appare facilmente conciliabile con la natura trasversale delle politiche dei diritti umani²⁷.

Fino a che punto le nozioni cardine su cui si regge la condizionalità sono state fissate chiaramente e coerentemente? Fino al Trattato di Amsterdam, nel diritto primario dell'Unione non vi era alcun riferimento ai principi di libertà, democrazia e rispetto per i diritti umani come fondamento dell'Unione. E quello stesso riferimento poggiava sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui tali diritti, quali garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, andassero considerati "*principi generali del diritto comunitario*". Ma rimaneva da vedere se il termine "*diritti dell'uomo e libertà fondamentali*" contenuto nell'art. 6 includesse solo i diritti e le libertà garantite dalla CEDU od anche i diritti economici, sociali e culturali. Soltanto la Carta dei diritti fondamentali darà un'espressa risposta nel secondo senso, e la darà anche tramite l'espresso richiamo del Preambolo al principio di *indivisibilità*.

Nel frattempo, si è andata svolgendo nella prassi degli accordi di cooperazione una vicenda parallela, che pare di estremo interesse ai fini del discorso che stiamo svolgendo: a partire dal 1992, una clausola complementare inserita nei singoli accordi ha definito le procedure volte ad accertare la violazione della clausola sui diritti umani e le sanzioni correlative.

²⁶ Shaver Duquette (2001), *Human Rights in the European Union: Internal Versus External Objectives*, in "Cornell International Law Journal", 34, pp. 369 – ss.

²⁷ Alston, Weiler (1999), *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: the European Union and Human Rights*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, pp. 8 – ss.

Dalla *clausola baltica* alla Convenzione di Cotonou, le procedure e le sanzioni connesse ad una denunciata violazione della clausola sui diritti umani hanno conosciuto una significativa evoluzione: questi sviluppi presuppongono che la denunciata violazione di una clausola comprensiva del “*rispetto per i diritti umani, i principi democratici e la rule of law*” vada accertata alla luce di molti elementi. In particolare, per quanto ci interessa, la stessa insistenza sul “dialogo politico” fra le parti presuppone che i diritti umani in questione non si riferiscono solo alla tutela da un’indebita ingerenza dello Stato nel sfera individuale, ma anche ad interventi e a politiche pubbliche di promozione dei diritti stessi.

La coerenza di una politica dei diritti dell’uomo non si misura solo in base alla capacità di fissare correttamente le priorità e di darvi corso in modo conseguente. Si misura, anzitutto, in base al pari trattamento dei Paesi terzi interessati dalla *condizionalità*.

Ma cosa significa, in questo caso, “*pari trattamento*”? Nel formulare gli standard sui diritti umani, non si potrà trascurare che un Paese dove la stessa nozione di diritti umani è ignota vada trattato diversamente da un Paese nel quale una protezione dei diritti umani è in qualche misura assicurata²⁸. Ancora, appare del tutto ragionevole che l’Unione europea differenzi gli standard a seconda che debbano o meno applicarsi a Stati candidati all’adesione all’Unione. Laddove invece il rispetto degli standard dei diritti umani venga fatto valere o messo da parte in ragione del peso economico o politico del Paese terzo, non si potrà parlare di una coerente politica dei diritti umani. Appare assai eloquente, a questo riguardo, l’approccio seguito dall’Unione europea nei confronti della Cina e della Birmania.

L’UE, nelle relazioni con gli Stati terzi, esprime in modo esplicito il mandato a promuovere determinati valori, quale obiettivo della politica estera e di sicurezza comune.

Tuttavia il loro contenuto sostanziale, promosso nei diversi Paesi, varia in ampiezza ed anche l’impegno dell’UE si differenzia, in conformità ad una serie di condizioni esterne, quali, tra le altre, il potere negoziale delle parti, il grado di cooperazione dello Stato terzo, la sua vicinanza geografica all’Europa, gli interessi particolari dell’UE e dei singoli Stati membri in quel Paese.

Esaminando gli strumenti a disposizione dell’UE nella gestione delle relazioni bilaterali con la Cina, si rileva l’inefficacia del principio di *condizionalità*, in base al quale l’assistenza tecnica e finanziaria è subordinata alla conformità a standard democratici di base. La *condizionalità*, che in altre situazioni è stata ampiamente utilizzata, non produce effetti laddove l’UE mostra di avere un potere negoziale inferiore, come nel rapporto con la Cina.

Malgrado gli abusi dei diritti umani perpetrati in Cina, comprese le esecuzioni di massa decretate dal governo, l’Unione si è limitata a petizioni di principio circa il rispetto dei diritti umani,

²⁸ Di Franco (1995), *Il rispetto dei diritti dell’uomo e le “condizionalità” democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in “Rivista di diritto europeo”, p. 580.

continuando ad incrementare le sue relazioni commerciali con un Paese di importanza strategica per lo sviluppo del mercato²⁹. L'Unione ha invece tenuto un atteggiamento intransigente nei confronti delle violazioni dei diritti umani perpetrate in Birmania, il cui peso politico ed economico è assai minore.

Secondo una nota studiosa americana, ciò dimostrerebbe come nonostante l'idealismo che traspare dai trattati e dalle risoluzioni dell'Unione sui diritti umani, la politica europea si basa su considerazioni di potere, anziché di ordine morale³⁰.

Quali scelte occorrerebbe adottare quando non risultano spazi sufficienti per assicurare il rispetto dei diritti umani e per democratizzare le istituzioni in un Paese che rimane strategico per gli investimenti ed i mercati? Di fronte a un dilemma intrattabile, la cosa peggiore è far finta che non esista. Se una politica dei diritti umani degna di questo nome non può essere perseguita, è forse preferibile metterla da parte apertamente, anziché continuare in declamazioni che i diritti umani non meritano.

La reticenza di una grande potenza economica come l'Unione Europea di fronte alla violazione dei diritti umani in Cina dimostra, o conferma, che l'exportazione del costituzionalismo attraverso accordi commerciali può rivelarsi un inganno.

4. Conclusioni alla luce dell'attuale assetto dei Trattati ed ipotesi di revisione

Quando il Trattato di Lisbona entrò finalmente in vigore, il 1° dicembre 2009, la maggior parte dei politici e commentatori tirò un sospiro di sollievo. Il Trattato era stato firmato due anni prima (il 13 dicembre 2007) e giungeva dopo la *débaçle* del Trattato istitutivo della Costituzione per l'Europa. Il processo di revisione era stato così gravoso che il solo pensiero di intraprendere nuovamente una revisione pareva un incubo; inoltre, il nuovo Trattato era così pieno di innovazioni, che esplorare – e sfruttare – tutte le sue potenzialità sembrava avrebbe richiesto molto tempo.

Sono invece bastati appena un paio di anni perché gli Stati Membri modificassero alcuni dei Protocolli allegati al Trattato, così come i Trattati stessi³¹, e perché riemergesse, a livello politico,

²⁹ Le relazioni esterne dell'UE con la Cina sono state stabilite nel 1975 e sono regolate dall'accordo del 1985 di cooperazione commerciale (in GUCE, L 250 del 19 dicembre 1985, pp. 2 – ss.), che ad oggi include oltre 50 aree di intervento. Un nuovo impulso allo sviluppo delle relazioni è stato dato in occasione del nono vertice UE-Cina, tenutosi a Helsinki nel settembre 2006. Per un'ampia disamina sull'argomento, si rimanda all'approfondito contributo di Forganni (2014), *L'Unione Europea e la Cina*, in Lang, A., Mariani, P., *La politica estera dell'Unione Europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, cit., pp. 106 – 145.

³⁰ E. Shaver Duquette, *Human Rights in the European Union*, cit., 386 ss. Si veda pure M. Fouwels, *The European Union's Foreign and Security Policy and Human Rights*, in *NQHR*, 1997, p. 324.

³¹ Si veda la decisione del 25 marzo 2011, che ha modificato l'art. 136 TUE per consentire la creazione di un meccanismo di stabilità per gli Stati dell'Eurozona, in GUUE L 91 del 6 aprile 2011, p. 1. I Trattati sono stati modificati anche per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di adesione della Croazia, firmato il 9 dicembre 2011 (GUUE L112 del 24 aprile 2012, p. 10).

l'idea che i Trattati necessitano di una nuova, più ampia revisione. I Trattati esistenti, basati su un debole compromesso tra visioni conflittuali del destino dell'Unione europea (UE), sembrano infatti inadeguati a rispondere ad una crisi che colpisce l'Unione sotto diversi profili e che spinge ad indagare quali riforme siano necessarie -e con quali strumenti attuarle- per rispondere alla stessa.

La crisi che investe l'Unione e sembra metterne in gioco la sopravvivenza è legata a problemi al tempo stesso *economici*, di *leadership politica* e di *identità costituzionale*. Si tratta di aspetti che tutti contribuiscono ad alimentare un'unica spirale, con conseguenze negative reciproche, e che tutti dovrebbero dunque essere affrontati simultaneamente, innovando coraggiosamente il sistema attuale.

Il tema dei diritti umani e della *condizionalità* è assorbito indubbiamente negli ultimi due aspetti.

- L'attuale assetto istituzionale non favorisce l'emergere di una chiara *leadership* nell'Unione europea, in particolare a causa del progressivo indebolimento della Commissione europea, associato al parallelo spostamento verso il metodo intergovernativo.

Tuttavia, una Commissione forte e indipendente è ancora necessaria, perché quest'ultima rimane l'unica istituzione la cui missione è guardare all'interesse generale e, assieme alla Corte di giustizia europea, garantire l'uguaglianza degli Stati Membri davanti alla legge, come è prescritto dal trattato di Lisbona (art. 4.2 TUE). Per contro, una Commissione debole – e un indebolimento del metodo comunitario – può solamente ricadere a vantaggio degli Stati più potenti.

- Il Trattato di Lisbona potrebbe essere descritto come un Trattato quasi - costituzionale, dal momento che gran parte dello sfortunato *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* è stato incorporato in esso, ma rimane il problema che né i cittadini né gli Stati Membri lo riconoscono come una costituzione.

Che cosa potrebbe dunque trasformare un Trattato *quasi - costituzionale* in uno *costituzionale*?

In primo luogo, sarebbe necessaria un'approvazione solenne attraverso una procedura che i cittadini possano riconoscere come costituzionale. In questo senso, una revisione mediante Convenzione si presenterebbe innegabilmente come più 'costituzionale' rispetto ad una classica conferenza intergovernativa (CIG) o ad una decisione del Consiglio europeo. La procedura di revisione ordinaria sembra dunque più adatta a questo scopo, anche se indubbiamente più lunga e farraginoso. Il ricorso persistente all'unanimità – un retaggio di diritto internazionale che continua a conferire all'UE il sapore di una organizzazione internazionale – renderà non facile ogni revisione in un'Unione – ad oggi – di ventotto membri.

Può essere quindi utile chiedersi quale tipo di revisione sia richiesto per apportare le modifiche ritenute opportune nel corso dell'esposizione, e cosa invece possa essere cambiato nell'attuale quadro dell'UE *senza il ricorso a strumenti di revisione*.

Alcune questioni relative alla democrazia europea e alla crisi della cittadinanza dell'UE potrebbero essere affrontate senza revisione dei Trattati. In una recente risoluzione non legislativa proposta da Andrew Duff, approvata in plenaria il 4 luglio 2013 il Parlamento europeo ha formulato una serie di raccomandazioni volte a migliorare le elezioni europee: le campagne elettorali dovrebbero essere concentrate sulle questioni europee; i partiti nazionali dovrebbero indicare chiaramente nella loro campagna il Partito europeo del quale faranno parte, e dovrebbero designare in anticipo il candidato in corsa per la Presidenza della Commissione. Se i partiti nazionali accogliessero queste raccomandazioni, si compirebbe un passo significativo verso un quadro istituzionale più democratico ed elezioni europee più coinvolgenti.

Lo stesso, per la promozione dei diritti umani: il Parlamento Europeo, nel 2005, ha commissionato un importante studio³², che analizza l'evoluzione e l'attuale *status* della politica UE in materia di clausole sui diritti umani e la democrazia nei suoi accordi internazionali. In particolare, la parte III (*Clausole sui diritti umani e la democrazia e politiche dell'UE in materia di diritti dell'uomo*) al capitolo 6, propone un raffronto tra le clausole sui diritti umani e la democrazia e altri strumenti dell'Unione utilizzabili per la promozione e la difesa dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, deducendone le seguenti considerazioni:

- il *dialogo politico* sui diritti umani e i principi democratici non dipende dalle clausole, tuttavia esse possono costituire un utile strumento di istituzionalizzazione del dialogo;
- il *controllo dell'adempimento* può essere esercitato da un sottogruppo costituito ai sensi dell'accordo o (nella maggior parte dei casi) mediante un riferimento alla proposta Agenzia per i diritti fondamentali;
- il *finanziamento delle iniziative* non dipende dalle clausole sui diritti umani e la democrazia, le quali forniscono un limitato apporto alla politica della UE in tale ambito. Vi è un'unica eccezione: le clausole sugli elementi essenziali consentono di impedire alla controparte di opporsi a tali iniziative;
- vi è un'urgente necessità di coordinamento tra le clausole sui diritti umani e la democrazia e le norme e i meccanismi di sospensione contenuti nelle altre clausole di condizionalità della UE (es. nelle politiche in materia di allargamento e gli strumenti autonomi che predispongono gli aiuti finanziari e tecnici per le preferenze commerciali).

³² Il riferimento è al documento PE363.284 del 29.09.2005, richiesto dalla *sottocommissione per i diritti dell'uomo* del Parlamento Europeo. Sulla base di un'attenta lettura dei testi di tali accordi, lo studio illustra le varie possibilità di miglioramento delle clausole. A tal proposito, si pone l'accento sul potenziale utilizzo delle clausole nel quadro istituzionale definito dagli accordi internazionali che le contengono.

Dall'analisi effettuata, si procedeva quindi ad esplicitare alcune soluzioni per correggere le disarmonie esistenti nell'(allora) attuale sistema, che tuttavia sono rimaste lettera morta, in particolare per quanto riguarda il ruolo del Parlamento Europeo in detto scenario.

Allo stato attuale, il Parlamento europeo ha un ruolo limitato nella redazione e applicazione delle clausole sui diritti umani e la democrazia. Tale ruolo potrebbe essere rafforzato mediante la partecipazione del Parlamento al dialogo politico e alle consultazioni, nonché all'adozione delle decisioni relative alla sospensione degli accordi e alla definizione di posizioni da parte dei Consigli congiunti negli accordi internazionali³³.

Oltre, naturalmente, al fatto che – forse in misura più attuabile – sarebbe sufficiente esplicitare un modello di *clausole-tipo* direttamente nei Trattati, per consentirne un'applicazione uniforme, costante e generalizzata.

In conclusione, alla luce della rapida disamina operata, si può rilevare come – pur muovendo da una cooperazione a carattere strettamente economico – la Comunità prima e l'Unione poi abbiano progressivamente prestato maggiore attenzione a fattori ritenuti strettamente “politici” nelle proprie relazioni con i Paesi terzi e con i PVS in particolare. Ciò ha portato alla formulazione ed applicazione di una serie di strumenti atti a tutelare i diritti fondamentali, i principi democratici e lo Stato di diritto. Tale prassi, come si è visto, è stata supportata da importanti modifiche ai Trattati e da un approccio che ha posto in forte correlazione i diritti umani e la cooperazione allo sviluppo.

Una simile evoluzione, avvenuta anche in virtù del fatto che, parallelamente, all'interno dell'Unione si è verificato un progressivo consolidarsi di valori e principi legati alla democrazia ed al rispetto dei diritti fondamentali, ha permesso all'UE di sviluppare un “nucleo duro” atto a costituire la base di una *human rights policy* esterna.

Tuttavia, per raggiungere appieno tale obiettivo, vi sarebbero ancora alcuni passi da compiere, principalmente in due direzioni. Da un lato, è auspicabile l'elaborazione di un sistema più organico di clausole e strumenti sulla tutela dei diritti fondamentali e dei principi democratici. Dall'altro, nell'applicazione dei meccanismi negativi di sospensione degli accordi, dell'assistenza finanziaria o delle concessioni tariffarie, l'UE dovrebbe agire con maggiore uniformità. In alcuni casi, infatti, considerazioni strettamente politiche di alcuni Stati membri sembrano prevalere sulla difesa dei valori, non permettendo all'Unione di rispondere in maniera adeguata alle violazioni dei diritti fondamentali nei Paesi terzi.

³³ In ipotesi di revisione, si suggeriva pertanto la raccomandazione n. 15: “*il Parlamento europeo dovrebbe chiedere la revisione dell'art. 300, par. 2, affinché sia autorizzato a partecipare a qualsiasi decisione di sospensione degli accordi e alla definizione di posizioni adottate dai Consigli congiunti nell'ambito degli accordi internazionali e, prima di ciò, chiedere di partecipare in modo informale a tali procedure*”.

In questo contesto, è sicuramente da accogliere con favore la recente adozione, da parte del Consiglio, di un quadro strategico in materia di diritti umani e democrazia³⁴, elaborato sulla base di una comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza che ribadiva la centralità delle suddette materie nell'azione esterna dell'UE³⁵. La decisione di adottare il quadro strategico può essere considerata alquanto significativa, poiché costituisce una prima espressione *armonica e unitaria*³⁶ della politica esterna dell'UE in materia di diritti umani, come auspicato dal Trattato di Lisbona.

³⁴ Il quadro strategico (doc. 11855/12) è stato adottato in occasione dell'incontro del Consiglio Affari esteri tenutosi a Lussemburgo il 25 giugno 2012 (register.consilium.europa.eu). Per una prima analisi del documento si veda Di Comite (2012), *Diritti umani e democrazia: il quadro strategico dell'UE*, in "Sud in Europa", 2, www.sudineuropa.net.

³⁵ Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo e al Consiglio, del 12 dicembre 2011, *Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione Europea – verso un approccio più efficace*, COM (2011)886 def.

³⁶ Questa è la definizione di Giannelli (2013), *La condizionalità democratica dell'Unione europea e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali*, in "Studi sull'integrazione europea", VIII, pp. 327 – 49.

Riferimenti bibliografici

- ALSTON P. (1999), *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press.
- BARONCINI E., CAFARO V., Novi A. (2012), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, pp. 163 – ss.
- BARTOLONI M. E. (2012), *Sulla partecipazione del Parlamento Europeo alla formazione di accordi in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in “Rivista di diritto internazionale”, 3, pp. 796 – ss.
- CHERUBINI F. (2013), *Le prime due generazioni di diritti umani: origine, evoluzione e prassi recente*, in “Studi sull'integrazione europea”, 2, pp. 303 – 26.
- EVANS M. (2012), *The international responsibility of the European Union: European and international perspectives*, Hart Publishing, Oxford.
- FIENGO G. (2011), *Politica estera e di sicurezza comune dopo Lisbona: brevi considerazioni a margine della sentenza Bamba c. Consiglio*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 4, pp. 1555 – 60.
- GIANNELLI M. (2013), *La « condizionalità democratica » nell'Unione Europea e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali*, in “Studi sull'integrazione europea”, 2, pp. 327 – 49.
- JACQUE J-P. (2013), *Union Européenne et Conseil de l'Europe. À propos des droits de l'homme en Europe*, in “Revue trimestrelle de droit européen Dalloz”, pp. 2 – ss.
- KOKOTT J. (2012), *The Kadi case: constitutional core values and international law finding the balance?*, in “The European Journal of International Law”, 2, pp. 1015 – 24.
- LANG A., MARIANI G. (2014), *La politica estera dell'Unione Europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli Editore, Torino.
- PANTALEO L. (2012), *Case C-376/10 P, Pye Phyto Tay Za v. Council, Judgement of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 13 march 2012*, in “Common market law review”, 49, pp. 1769 – 86.
- PUGLIESE S. (2013), *Il finanziamento della PESC tra tendenze all'integrazione e istanze centrifughe*, in “Il Diritto dell'Unione Europea”, 2, pp. 363 – 79.
- ROLLA G. (2001), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Giappichelli Editore, Torino.
- ROSSI L. S. (2013), *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in “Il diritto dell'Unione Europea”, p. 27.

- SANTINI T. (1998), *Diritti umani, democrazia e sviluppo*, in “Politica Internazionale”, 2, pp. 69- 78.
- TIZZANO A. (1999), *L'azione dell'Unione Europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in “Diritto dell' Unione Europea”, pp. 149-167.
- VENTURINI G. (2009), *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nella prospettiva del diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino.
- VILLANI U. (2010), *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in “Studi sull’integrazione europea”, VI, pp. 9 – 23.
- VILLANI U. (2013), *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant’anni*, in “Studi sull’integrazione europea”, VIII, pp. 225 –37.