

Rosario Sapienza

**Taccuino Europeo
(novembre-dicembre 2020)**

2021-1.11

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



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

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

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

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

Testo chiuso nel mese di gennaio 2021

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

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

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Il nostro direttore professor Rosario Sapienza cura ormai da anni per l'Osservatorio europeo e internazionale il Taccuino europeo, un commento di attualità su fatti rilevanti dell'integrazione europea e della cooperazione internazionale.

Siamo lieti di pubblicare per i nostri lettori una selezione degli interventi degli scorsi mesi di novembre e dicembre 2020.

La redazione

INDICE SOMMARIO

Il Nuovo Patto europeo per l’immigrazione e l’asilo	7
Il Piano d’azione per la Democrazia europea	9
Che fine ha fatto la Conferenza sul Futuro dell’Europa?	11
Il Multilateralismo secondo Macron	13
Polonia e Ungheria ancora sulle barricate	17
La Settimana europea delle regioni e delle città	21
Quale inclusione per tutti?	23
La Strategia Von der Leyen per i diritti umani in Europa	25
Ancora Ungheria contro Unione europea sui migranti	31
Per i venticinque anni della Dichiarazione di Barcellona	35
Il messaggio di Francesco per la 54esima Giornata mondiale della pace	39

Il Nuovo Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo

Gli scorsi mesi di settembre e ottobre hanno segnato alcune tappe importanti per la politica europea e italiana dell'accoglienza ai migranti. Importanti, ma non esaltanti, a dire il vero.

Infatti, anche se, dopo la delusione generata dal cosiddetto Nuovo patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione von der Leyen il 23 settembre [COM (2020) 609 final], le modifiche apportate in ottobre in Italia ai decreti Salvini hanno in qualche modo riaggiustato il tiro sulle problematiche poste dalle migrazioni in Europa, numerosi restano i problemi aperti.

Vediamo quali sono, cominciando dalla proposta della Commissione che era stata annunciata come la storica occasione di abrogazione del sistema Dublino.

Che si chiama così perché basato sulla convenzione di Dublino del 1990 che, di fronte a una questione migratoria vista allora come cosa di poche decine o centinaia di persone, si preoccupava solo di stabilire quale Paese europeo fosse competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale, individuandolo nel Paese europeo nel quale l'asilante avesse toccato il suolo europeo per la prima volta.

Questo approccio è rimasto in vigore attraverso le varie riedizioni della normativa europea, ma, di fronte a flussi di persone che hanno rapidamente raggiunto le centinaia di migliaia e che si sono da subito presentati come flussi misti (ossia composti da persone che possono aver diritto alla protezione internazionale e altre che non ne posseggono i requisiti), ha finito per gravare in maniera sproporzionata i Paesi mediterranei dell'Unione ed in particolare, come si sa, l'Italia e la Grecia.

Si è cercato più volte di uscire da questa situazione evocando obblighi di ricollocazione in altri Paesi dell'Unione, fondati sul principio di solidarietà previsto dall'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

Non si è ottenuto alcunché, nonostante l'intervento della Corte di Giustizia, che, come nel caso del ricorso della Slovacchia e Ungheria contro il Consiglio, decise che i due Stati non potevano sottrarsi ai doveri di solidarietà scaturenti dalla decisione del Consiglio (EU) 2015/1601 del 22 Settembre 2015.

E nemmeno il Nuovo patto della von der Leyen, prevede la ricollocazione come oggetto di un vero e proprio obbligo giuridico.

E, inoltre, esso appare deludente anche perché non segna l'abbandono della riduttiva prospettiva fin qui seguita dall'Unione europea. Quella cioè di non voler considerare il fenomeno migratorio come una vera e propria crisi, implicante la necessità di misure straordinarie, attenendosi invece ai principi del diritto internazionale in materia, secondo il quale non esiste, in verità, almeno fino a questo momento, un diritto a migrare giuridicamente riconosciuto a tutti gli uomini.

E così l'Unione ha costruito un sistema volto più a tutelare i propri cittadini che i migranti cui vengono riconosciuti diritti solo se possono aspirare alla protezione internazionale. Di qui l'accento posto anche dalla proposta von der Leyen sul rafforzamento della tutela delle frontiere esterne, attraverso un rilancio delle competenze e dei poteri di Frontex, l'agenzia dell'Unione europea preposta al controllo delle frontiere.

Ora, il problema è che a questa ottica riduttiva è ispirata in Italia anche la revisione dei decreti Salvini, che certamente va salutata come un risultato importante, ma che rimane nell'ambito della visione europea secondo la quale non c'è bisogno in fondo di riconoscere diritti a tutti i migranti, dato che il diritto internazionale non ci obbliga a farlo.

Del resto, si dice, parliamo di migranti irregolari, ossia che non giungono sul territorio europeo secondo le vie legali. Vie legali sulle quali sembra insistere anche il Nuovo patto, proponendone il rafforzamento, quasi non accorgendosi che queste vie legali sono difficili da utilizzare, spesso episodicamente ricorrenti e non permanenti e comunque aperte solo a pochi. Con il risultato di alimentare il business delle migrazioni clandestine e illegali.

Eppure, fino a qualche anno fa, almeno per quello che riguarda l'area del Mediterraneo, i vertici dell'Unione europea andavano ripetendo che in virtù di una nuova stagione di partenariato, i diritti che i cittadini europei si vedono garantiti dall'Unione europea, per esempio quello alla libera circolazione, sarebbero stati garantiti a tutti entro il 2010. Forse avrebbero dovuto aggiungere, purché questi "tutti" non provassero a crederci davvero.

3 novembre 2020

Il Piano d'azione per la Democrazia Europea

Non si può dire che non ci stiano provando in tutte le maniere e con tutti i mezzi a cercare di raggiungere dal chiuso dei loro palazzi di Bruxelles i cittadini europei che restano poco interessati alla vicenda dell'Unione, distratti come sono, oggi dalla paura della pandemia, ieri e sempre da una situazione economica certo non florida.

Parlo della Commissione europea, che, sotto la guida della signora Von der Leyen sforna a getto continuo piani d'azione per quasi tutto.

Il 3 dicembre è stata la volta del Piano d'azione per la Democrazia Europea, [COM (2020) 790 final] una articolata strategia il cui obiettivo, per usare le parole di Věra Jourová, vicepresidente della Commissione con delega per i Valori e la Trasparenza, è quello di difendere e promuovere “una significativa partecipazione dei cittadini, mettendoli nelle condizioni di effettuare le loro scelte nello spazio pubblico liberamente e senza manipolazioni”.

Il Piano d'azione, insomma, intende incidere sul nesso tra la libera circolazione delle informazioni e la democrazia, a partire dal convincimento, generalmente condiviso, che cittadini bene informati sono il fondamento di una società autenticamente democratica.

Si tratta di una serie di iniziative che si terranno tra il 2021 e il 2023, accompagnando i cittadini europei verso le nuove elezioni del Parlamento europeo del 2024.

E proprio dalla garanzia di libere elezioni a tutti i livelli che parte il Piano d'azione prevedendo nuova normativa relativamente alla comunicazione elettorale e al finanziamento delle attività dei partiti politici.

Una seconda direttrice d'azione è volta alla promozione di misure a tutela dei giornalisti e delle loro attività, specie delle donne giornaliste, e a limitare le cosiddette SLAPPs, ossia le azioni legali, spesso pretestuose, dirette a ostacolare o bloccare la partecipazione pubblica.

La parola SLAPP, che suona come slap, che vuol dire schiaffo, è l'acronimo di Strategic Lawsuits Against Public Participation e indica tutte quelle pratiche, di solito azioni legali volte a scoraggiare tutte quelle iniziative che mirano ad affermare valori di democraticità e partecipazione.

Su un altro versante, la Commissione si propone di incentivare il contrasto a tutte quelle misure di disinformazione specie quelle attive a livello della comunicazione digitale.

Questo Piano d'azione, informa la Commissione europea, è parte di una articolata strategia di promozione della democrazia nell'era digitale, insieme con il Meccanismo Europeo per lo Stato di diritto, la Nuova Strategia per la promozione dell'applicazione della Carta Europea dei Diritti Fondamentali e il Piano d'azione per i Media e l'Audiovisuale.

Strategia complessa e che dovrebbe appunto favorire la democrazia nell'era digitale.

E senza dubbio sarà così.

Ma tante sono le difficoltà che si frappongono sul cammino della costruzione di una democrazia autenticamente europea.

La nostra mente corre, e giustamente, alle recenti vicende dell'iniziativa ungherese e polacca volta a neutralizzare gli obblighi europei in materia di Stato di diritto.

Ma che dire del Parlamento italiano che da anni non riesce a riformare la legislazione interna in materia di diffamazione a mezzo stampa, vero e proprio bavaglio alla libertà di informazione?

6 novembre 2020

Che fine ha fatto la Conferenza sul futuro dell'Europa?

Nel 2017, lo scrittore austriaco Robert Menasse vinse il prestigioso *Deutscher Buchpreis* con un romanzo dal titolo *Die Hauptstadt*, la Capitale, nel quale ci descrive Bruxelles come il teatro sul quale va in scena la tragicommedia di una Unione europea vittima sì dei contrapposti egoismi nazionali degli Stati membri, ma anche del disincanto di una casta di funzionari disillusi e a volte cinici.

Senza voler togliere meriti al genio letterario dell'autore, l'evocazione del tema dell'ignavia ricompensata oltre i suoi meriti a proposito dei giri di Bruxelles (incluso i parlamentari europei) è un argomento tanto diffuso quanto risalente. Specie in tempi di populismo e di crisi economica.

Francamente non mi interessa particolarmente intervenire sul tema, sul quale pure ci sono stati riscontri episodici anche significativi. Qualche anno fa, fece giustamente scalpore, ad esempio, la notizia della nomina da parte della commissaria Edith Cresson del suo dentista come consulente sulla problematica della lotta all'AIDS, tema sul quale non aveva specifiche competenze, che costrinse l'intera Commissione, allora presieduta da Jacques Santer, a dimettersi.

Mi pare che episodi comparabili, e altrettanto deprecabili, possano raccontarsi a proposito di qualunque amministrazione, pubblica o privata, che non abbia adeguati meccanismi di controllo.

Mi preoccupa di più, invece, che questi episodi rafforzino la diffusa convinzione popolare (e non solo populista) che l'Unione europea sia un qualcosa di estraneo al comune sentire della gente, lontana e chiusa nella sua *turris eburnea* fatta di privilegi.

E non preoccupa solo me, per vero. A creare o a ricreare un canale di comunicazione tra i cittadini europei e le istituzioni doveva servire infatti quella Conferenza sul futuro dell'Europa che, proposta dal presidente francese Macron, era diventata un cavallo di battaglia anche della Commissione von der Leyen ed era stata calendarizzata per il primo semestre 2020, segnato dalla presidenza tedesca, con un orizzonte temporale che si proiettava fino al 2022, alla vigilia delle elezioni presidenziali francesi.

E invece, anche la Conferenza può essere annoverata, al momento tra le vittime della pandemia che attualmente infuria anche in Europa.

Comunque, stando alla Comunicazione della Commissione “Dare forma alla Conferenza sul futuro dell’Europa. Il contributo della Commissione europea” [COM (2020) 27 final] resa nota il 22 gennaio di quest’anno, le strategie di coinvolgimento dei cittadini europei non sembravano particolarmente efficaci.

Si andava da strumenti ormai consolidati, come i Dialoghi con i cittadini, a nuove proposte come la creazione di una piattaforma digitale plurilingue comune.

Quanto poi agli argomenti sui quali cercare questo coinvolgimento, secondo la Commissione occorreva soffermarsi su tematiche già da tempo presenti sull’agenda europea: la lotta ai cambiamenti climatici e ai problemi ambientali, un’economia al servizio delle persone, l’equità sociale e l’uguaglianza, la trasformazione digitale dell’Europa, la promozione dei valori europei, il rafforzamento della voce dell’Unione nel mondo e il consolidamento delle fondamenta democratiche dell’Unione. Brillava per la sua assenza il tema di una nuova politica delle migrazioni, giustamente ricordato dal Non paper italiano

Segnalava poi la Commissione alcune questioni istituzionali, particolarmente il sistema dei candidati capilista (Spitzenkandidaten) per l’elezione del presidente della Commissione europea e le liste transnazionali per le elezioni dei parlamentari europei. Cosa che però richiederebbe modifiche alle leggi elettorali per il Parlamento europeo, materie sulle quali la Commissione non ha competenza e, notoriamente, gli Stati membri e il Parlamento hanno visioni differenti.

Insomma, lo zelo per il futuro dell’Europa si scontrava e si scontra anche adesso con i problemi di sempre ereditati dal passato prossimo e remoto: quelli di una Unione sospesa tra un già, fatto di relazioni intergovernative e un non ancora, rappresentato da una sempre più stretta integrazione, federale o meno, comunque più stretta, auspicata e mai pienamente realizzata.

La storia, insomma, degli ultimi sessant’anni.

9 novembre 2020

Il Multilateralismo secondo Macron

Il Corriere della Sera pubblica oggi, 16 novembre, ampi stralci di una lunga intervista che il presidente francese Macron ha concesso ai giovani di Le Grand Continent, una rivista online di geopolitica molto attiva nel dibattito sul futuro dell'Europa (il testo integrale si legge su Legrandcontinent.eu).

Il titolo del Corriere della Sera recita “L’America lo capirà: l’Europa sarà sovrana con la propria difesa” e punta decisamente sul tema dell’autonomia europea in fatto di difesa, tema indubbiamente caldo e attuale mentre ci interroghiamo tutti cosa accadrà alla Casa Bianca con l’arrivo del nuovo inquilino.

Sul tema la ministra della difesa tedesca Annegret Kramp-Karrenbauer (comunemente chiamata AKK) ha pubblicato il 2 novembre scorso su politico.eu un intervento dal titolo significativo *Europe still needs America*, nel quale ha sostenuto la tesi che chiunque avesse vinto le elezioni presidenziali negli Stati Uniti la via maestra per l’Europa sulle questioni della difesa, e sembra più in generale in politica estera, rimaneva quella di un rinnovarsi e approfondirsi del legame transatlantico con gli Stati Uniti.

E nell’intervista, Macron dichiara apertamente di dissentire da questo punto di vista.

Proseguendo così un dialogo a distanza avviato quando il 4 marzo dell’anno scorso Macron indirizzò una lettera ai cittadini europei nella quale invocava un nuovo Rinascimento europeo, ribadendo la necessità di un rafforzamento delle istituzioni europee, alla quale il 9 marzo rispose la AKK ribadendo la necessità della preservazione del ruolo delle capitali europee e degli Stati membri.

I rapporti franco-tedeschi sono, come ognuno sa, al centro del complesso equilibrio geopolitico e giuridico-istituzionale dell’Unione europea e si sono recentemente concretati in un trattato sulla cooperazione e l’integrazione francotedesche, firmato ad Aquisgrana il 22 gennaio 2019 e questi ... scambi di opinioni cuciono e ricuciono un tessuto di relazioni che contribuisce a meglio definire il contesto nel quale vanno letti poi i singoli atti e le singole tappe di questa dialettica.

Ma l'intervista a Macron può e, secondo me, deve essere letta per le sue implicazioni più generali, come una complessiva enunciazione di una vera e propria dottrina Macron sul futuro dell'Europa, come del resto titola la rivista francese (*La doctrine Macron: une conversation avec le Président français*).

Macron dice sostanzialmente che, per uscire dalla situazione di crisi che l'Europa si trova a fronteggiare a motivo della pandemia, ma anche per i frequenti attacchi terroristici, l'Europa e per essa gli Stati membri e l'Unione europea devono, attraverso strategie comuni, spingere più in là la frontiera della loro cooperazione e integrazione fino ad arrivare a una vera sovranità europea, indipendente da quelle dei singoli Stati anche sulla base di esse edificata, e capace di candidare l'Europa unita a un ruolo di protagonismo sulla scena internazionale.

Una scena internazionale caratterizzata sempre più – egli dice – dalla crisi del multilateralismo e sulla quale una Europa che abbia vinto le sue grandi sfide, quella educativa, quella sanitaria, quella digitale e quella verde, può a buon diritto presentarsi come un player di primaria statura.

In verità, già a partire dal discorso alla Sorbona del 2017, questi temi sono stati presenti nella narrazione europea proposta dal presidente francese e, da questo punto di vista, l'intervista che commentiamo non rappresenta una grande novità.

Così come non rappresenta una novità il fatto che nel *pas des deux* franco-tedesco, che va in scena ormai da diversi anni, i ruoli sembrano invertirsi. La Germania “federalista” che volle il trattato sull'Unione e poi il suo ripensamento a Lisbona appare oggi attestata su posizioni più attente alla sovranità statale, probabilmente per non complicarsi il dialogo con i Frugali e fors'anche con il Gruppo di Visegrad, mentre la Francia, che prima frenava quegli slanci, sembra tornata ai tempi, gloriosi senza dubbio, di Jacques Delors e della sua ampia visione europeista.

La vera novità mi sembra invece essere rappresentata dal deciso attacco che Macron sembra muovere al multilateralismo degli Stati, fin qui espresso dall'ONU e dal disegno globalista degli Stati Uniti, e dalla proposta di un nuovo multilateralismo basato sul coinvolgimento, accanto agli Stati, delle imprese, delle associazioni della società civile, degli attori locali. E dalla candidatura dell'Europa unita a un ruolo più attivo su questo nuovo scenario internazionale, questa una assoluta novità.

Perché questa esigenza di un nuovo multilateralismo non è una cosa nuova, a dire il vero.

Le organizzazioni della società civile, che nel 2018 hanno partecipato alla Conferenza delle Nazioni Unite “We the People”, hanno infatti adottato per acclamazione un documento finale che propone un nuovo multilateralismo, incentrato sulle persone.

In questo documento si segnalano sia gli specifici impegni a tal fine assunti dalla società civile, sia le richieste rivolte agli Stati membri delle Nazioni Unite, alle imprese e alle Nazioni Unite come organizzazione.

Un multilateralismo che abbia a cuore al contempo i diritti umani e l'ecologia e trovi il suo punto di riferimento fondamentale nel riconoscimento di una crisi nell'attuale sistema multilaterale e nella constatazione allarmante della diffusione di un nazionalismo che considera l'obiettivo di uno sviluppo costruito solo per alcuni, e anzi a scapito di tutti gli altri.

Si voleva anche un multilateralismo che segni un ritorno al tema della democrazia nelle relazioni internazionali: in un mondo profondamente cambiato dove molti attori non statali, come le multinazionali o gruppi armati non statali possono decidere il destino di miliardi di persone, bisogna che le organizzazioni della società civile lavorino insieme per assicurare che i benefici dello sviluppo siano condivisi equamente in tutto il mondo.

Questi documenti propongono insomma un riposizionamento del sistema delle Nazioni Unite basato su questo nuovo multilateralismo centrato sulla gente, attraverso le sue istituzioni globali, in uno spirito di cittadinanza globale.

È difficile dire se Macron abbia in mente questa stessa idea di nuovo multilateralismo, quando candida l'Europa a un ruolo da protagonista sullo scenario internazionale.

Bisognerebbe chiederglielo e forse anche chiedergli se, secondo lui, vale anche per l'Africa.

16 novembre 2020

Polonia e Ungheria ancora sulle barricate

Allora, la notizia è che, dopo che gli ambasciatori di Polonia e Ungheria avevano annunciato nel COREPER (il Comitato dei Rappresentanti Permanenti) dell'Unione europea il voto contrario dei loro Paesi sul progetto di Bilancio pluriennale dell'Unione Europea e del Recovery Plan, questo voto contrario è stato confermato anche in occasione della videoconferenza del Consiglio. Per questo si parla sui giornali di un "veto".

In verità il "veto" riguarda l'aumento del "tetto delle risorse proprie" degli Stati membri, passaggio previo all'attuazione del piano "Next Generation EU", e da approvarsi all'unanimità, mentre non tocca l'iter del testo di compromesso fra Parlamento europeo e Consiglio Ue, per il quale non è prevista l'unanimità, e che dunque passerà a maggioranza qualificata (ai sensi del Capo I del Titolo VIII del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), secondo quello che appare probabile al momento.

L'aumento del tetto delle risorse proprie degli Stati membri (da approvarsi all'unanimità) è però necessario per reperire i finanziamenti da utilizzare per avviare il Next Generation EU ed anche per approvare (anche qui all'unanimità tra l'altro) il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e dunque qui sta l'effetto di "veto".

A dire il vero non sarebbe nemmeno una notizia, dato che la posizione assunta era stata più volte anticipata. Come pure chiara a sufficienza è la motivazione: i due Stati non sono disposti ad accettare la norma, voluta dal Parlamento europeo, che prevede che l'erogazione dei fondi del Recovery Plan potrebbe essere congelata in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto, enunciati insieme ad altri principi quali valori fondanti dell'Unione europea fin dall'articolo 2 del Trattato che istituisce l'Unione europea (TUE).

Qualche parola di commento l'accaduto la merita però comunque. Cercheremo di comprendere meglio le complessive implicazioni di questa presa di posizione e di anticipare, per quanto possibile al momento, le probabili soluzioni di quello che indubbiamente si caratterizza come uno stallo sulla via, già di per sé ardua e accidentata, che conduce all'operatività piena del Recovery Plan e dunque alla disponibilità dei suoi finanziamenti di cui tutti gli Stati membri (incluse Polonia e Ungheria, non dimentichiamolo) hanno davvero bisogno.

Tanto per cominciare, chiariamo come c'entra il discorso sullo Stato di diritto con la questione della disponibilità dei finanziamenti. C'entra perché, coerentemente con una posizione non da ora assunta, il Parlamento europeo ha ottenuto un consenso di massima dagli altri Stati sul fatto che Stati irrispettosi dei principi dello Stato di diritto potrebbero vedersi congelati i finanziamenti. E Polonia e Ungheria hanno notoriamente adottato riforme interne che certo non possono considerarsi in linea con i principi dello Stato di diritto: riforme che attentano alla indipendenza dei giudici, ad esempio, o alla libertà d'espressione dei giornalisti.

Ora, e non da ora, l'Unione europea affida al rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani e degli altri valori enunciati all'articolo 2 del Trattato sull'Unione la propria strategia di evoluzione che dovrebbe (il condizionale è comunque d'obbligo) portarla ad essere sempre più una organizzazione che si regge sulla garanzia di valori comuni e non un semplice mercato unico.

E come lo fa? Lo fa con la strategia della condizionalità, ossia subordinando la concessione di utilità e finanziamenti al rispetto di certi valori e principi. Come del resto avviene in diversi altri settori di attività.

Come si vede, quindi, quello che è in gioco in questo braccio di ferro è il futuro stesso dell'Unione e non solo la pur fondamentale problematica finanziaria.

Polonia e Ungheria la pensano infatti diversamente. Pensano che non sia una buona idea quella di imporre agli Stati membri regole e principi che li inducano ad adottare questo o quel regime interno, e questa è l'essenza di quello che oggi si chiama sovranismo, ed inoltre sanno benissimo di avere un assetto costituzionale interno che, anche a motivo di alcune recenti riforme (in materia di indipendenza della magistratura e di garanzia dei diritti fondamentali), oggi impedirebbe loro addirittura di divenire membri dell'Unione (se già non lo fossero) dato che l'articolo 49 del TUE prevede che "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione" e comunque, dato che invece sono membri, li esporrebbe alla ennesima procedura sanzionatoria di cui all'articolo 7 che si origina appunto dalla constatazione anche solo di "un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2".

In verità sembra difficile che si giunga a tanto, come appare improbabile l'ipotesi (avanzata anche da Guy Verhofstadt) che si possa scegliere di trasformare il *Next Generation EU* in uno strumento di cooperazione rafforzata (articolo 326 del TFUE) tra gli Stati membri che vogliono procedere comunque.

Si è anche parlato di procedere al di fuori dello schema dell'Unione, dando vita a una struttura esterna, un po' come per il Meccanismo europeo di Stabilità

(MES). Ma ciò significherebbe gravare i singoli Stati di un ulteriore indebitamento ciascuno a titolo individuale, cosa di per sé problematica, e farebbe poi sfumare la prospettiva di una strategia di indebitamento autenticamente europea.

Quel che è accaduto è che Charles Michel, Presidente del Consiglio, ha dichiarato che i negoziati proseguiranno (con ritardi sulla operatività del Recovery Plan), conformemente del resto a una prassi ormai usuale nell'Unione.

Cosa che probabilmente poi è il vero obiettivo dei due Stati recalcitranti (che potrebbero cercare di lucrare qualche altro vantaggio) e, tra l'altro, appare consona all'habitus negoziale della signora Merkel, avvezza a spingere le trattative fino al massimo possibile, tanto che in Germania è diventato di uso comune, almeno tra i giovani, il neologismo **merkeln** col significato di temporeggiare senza decidere.

Una strada, comunque, in salita e quanto ripida lo vedremo nei prossimi giorni.

18 novembre 2020

La Settimana europea delle regioni e delle città

Nello scorso mese di ottobre si è tenuta, completamente on line, la Settimana europea delle regioni e delle città, promossa e organizzata dal Comitato delle Regioni dell'Unione europea.

Dopo aver celebrato, l'anno scorso, il proprio venticinquesimo anniversario (è stato infatti istituito nel 1994) il Comitato delle Regioni dell'Unione europea, le cui competenze sono disciplinate dagli articoli 305-307 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, sta ritrovando nuovo slancio, pur tra diverse difficoltà.

Oggi è comune descrivere il Comitato come un ente caratterizzato da un conflitto di identità tra la dimensione consultiva di organo tecnico competente per le questioni che hanno una dimensione territoriale (i pareri del Comitato riguardano le materie della coesione economica, sociale e territoriale, le reti infrastrutturali trans-europee, la politica dei trasporti, salute, educazione e cultura, addestramento professionale, impiego e politica sociale, la protezione dell'ambiente) e la dimensione più politica di organo di rappresentanza delle realtà del potere locale e regionale negli Stati europei, conflitto che finisce con il limitarne il ruolo all'interno dell'equilibrio politico dell'Unione.

Innanzitutto, esso non è annoverato tra le istituzioni dell'Unione, il che certamente nuoce al suo rilievo e alla sua "incisività" sul piano dell'equilibrio politico-istituzionale dell'Unione stessa.

Inoltre, il suo ruolo essenzialmente consultivo lo espone a talune critiche rispetto al fondamentale compito che potrebbe assolvere quale portatore delle istanze regionali.

Al riguardo, si osserva generalmente che i componenti del Comitato, pur essendo persone che hanno "la titolarità di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale" o "la qualità di soggetto politicamente responsabile dinanzi a un'assemblea elettiva" (in questo caso, quindi, membri possono essere oltre i Presidenti anche i consiglieri regionali, i membri della Giunta e i sindaci), non devono però operare che nell'interesse generale dell'Unione (art.300.4 TFUE)

Eppure, non bisogna trascurare l'evoluzione della dinamica sociale e politica della quale il Comitato è espressione e che contribuisce peraltro a catalizzare.

I poteri locali e regionali hanno scoperto, per dir così, l'Europa proprio quando si pone il problema di una loro rappresentanza o comunque di un loro coinvolgimento nelle dinamiche della integrazione.

Nel quadro di queste attività va vista appunto la Settimana europea delle Regioni e delle città che quest'anno è durata per la verità tre settimane e che ha visto numerosi eventi di spicco.

Tra questi eventi, la presentazione della prima edizione del Barometro Regionale e Locale un rapporto annuale che ha lo scopo di saggiare e descrivere lo "stato di salute" delle autonomie regionali e locali nell'Unione.

Questa prima edizione si è incentrata tutta sull'impatto che la pandemia da Covid 19 ha avuto sugli enti locali e regionali europei, che sono stati in prima fila nella gestione delle strategie messe in atto per fronteggiarla.

Dal rapporto emerge che la pandemia ha colpito in maniera diversa i vari territori europei, documentando con un accurato apparato statistico ciò che si era indubbiamente già percepito.

Altro dato interessante è che in generale i cittadini europei manifestano la convinzione che siano proprio i governi locali e regionali gli enti meglio attrezzati per la gestione delle problematiche sanitarie sul territorio.

Convinzione che anche la presidente della commissione Ursula von der Leyen ha fatto propria, dichiarando che la Settimana europea delle Regioni e delle Città è stato un chiaro messaggio mandato alle capitali degli Stati europei sulla necessità del coinvolgimento delle autorità locali e regionali nella gestione delle strategie antiCovid 19.

Ciò però, ha concluso la von der Leyen, investe i poteri locali e regionali di una grande responsabilità.

E, aggiungiamo noi, porta alla ribalta il problema del coordinamento e della cooperazione tra il Governo centrale e i Governi locali, problema, come stiamo vedendo anche in Italia, di non facile soluzione.

22 novembre 2020

Quale inclusione per tutti?

Ieri la Commissione ha presentato “Inclusione per tutti. Piano d’azione 2021-2027 per l’integrazione e l’inclusione” [COM (2020) 758 final].

“Inclusione per tutti” vuol dire che tutte le politiche dell’Unione devono essere accessibili a tutti.

Ma cosa vuol dire tutti?

Si tratta di un programma di interventi diretti a coloro che, pur non essendo nati sul territorio di uno Stato dell’Unione, vi risiedono regolarmente, ossia le persone che vengono definite “migranti regolari” e che, secondo le stime fornite dalla Commissione stessa, sarebbero 34 milioni (pari all’8% del totale della popolazione).

Il documento non contiene norme obbligatorie, ma solo proposte e raccomandazioni in vista di un coordinamento delle politiche dei singoli Stati membri, aggiornando così un precedente piano d’azione presentato nel 2016, con importanti modifiche, tra le quali quella dell’inclusione, accanto ai migranti regolari, di quei cittadini europei che hanno alle spalle un vissuto di migrazione, come ad esempio i migranti di seconda generazione.

Il documento non è vincolante in alcun modo per gli Stati membri, perché in questa materia, a differenza di quel che accade per le migrazioni irregolari e le richieste di asilo, l’Unione può solamente adottare “misure volte a incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri” secondo quanto dispone l’articolo 79, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

La strategia proposta si indirizza a quattro obiettivi settoriali e prevede pure una linea d’azione trasversale, con interventi che saranno opportunamente finanziati dall’Unione con fondi appositamente dedicati, ma anche con fondi a competenza più generale. Gli obiettivi settoriali sono:

una politica dell’istruzione e formazione basata sulla agevolazione del riconoscimento dei titoli di studio e sulla promozione dell’apprendimento delle lingue;

azioni volte a migliorare l’offerta di opportunità di impiego, anche attraverso un sistematico riconoscimento delle qualifiche professionali;

una politica sanitaria attenta ai bisogni specifici di queste persone, supportata da strategie informative adeguate, specie per le donne;

la promozione di politiche abitative atte a favorire l’accesso alla casa da parte dei ceti meno abbienti.

La direttrice d'azione trasversale riguarda invece la costruzione di partenariati tra i vari soggetti, pubblici e privati, interessati all'integrazione sociale degli immigrati regolari e il finanziamento di tutti questi interventi con fondi tratti dal Bilancio pluriennale 2021-2027 (se e quando verrà approvato, vista l'impasse che si è creata a motivo dell'atteggiamento di Ungheria e Polonia, cui si è aggiunta adesso la Slovenia).

Questi interventi si inseriscono in una più complessa strategia volta a promuovere più in generale la coesione economica e sociale, perché come ha dichiarato Margaritis Schinas, vicepresidente della Commissione, "Le politiche di integrazione e di inclusione contribuiscono a sviluppare società coese e a rafforzare l'economia".

Indubbiamente c'è da rallegrarsene.

Va pure ricordato che l'Unione è attiva da tempo a favore dei migranti regolari, non solo promuovendo interventi di coordinamento delle politiche statali di integrazione, quali quelli appena sinteticamente descritti, ma anche adottando propri atti in materie connesse nelle quali ha invece una specifica competenza, come, ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "la definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri".

Tutte cose interessanti e utili, certamente, che però non possono farci dimenticare la triste sorte che la stessa Unione europea e i suoi Stati membri riservano a chi cerca di giungere "irregolarmente" sul loro territorio.

Si tratta di una logica che non può essere accettata.

Se l'inclusione dev'essere per tutti, deve realmente essere "per tutti", regolari e irregolari.

Perseguire a livello europeo le stesse politiche e logiche di inclusione per i cittadini ed assimilati, e di esclusione per tutti gli altri, significa sostituire a un nazionalismo statale un nazionalismo europeo.

Così non va bene!

25 novembre 2020

La Strategia Von der Leyen per i diritti umani in Europa

Il 2 dicembre scorso la Commissione europea ha pubblicato la sua Strategia per l'applicazione della Carta europea dei diritti fondamentali [COM (2020)711], in occasione del ventesimo anniversario della proclamazione della Carta.

In base a questo documento, dal 2021, la Commissione presenterà una relazione sull'applicazione della Carta da parte degli Stati, con particolare riferimento ai diritti fondamentali nell'era digitale al quale – scrive la Commissione – sarà dedicato ampio spazio.

Gli Stati membri, nei quali manca ancora un'istituzione nazionale indipendente con competenza sui diritti umani e in grado di mettere in contatto società civile e Governo, tra i quali purtroppo l'Italia, dovranno dotarsene.

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

Nel dicembre scorso, in verità, il ministro degli Affari Esteri, Emma Bonino, ha presenziato alla Farnesina alla prima sessione plenaria del rinnovato Comitato interministeriale per i diritti umani (Cidu), da lei ricostituito qualche mese prima, dato che era stato (sic!) compreso nel 2012 fra gli organismi da sopprimere dalla spending review del Governo Monti, la stessa che, per intenderci, ha soppresso gli uffici dei difensori civici comunali.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani aveva operato per oltre trent'anni, occupandosi di monitorare l'attuazione in Italia delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e di redigere i rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare sulla loro esecuzione. Non era, per l'esiguità dei compiti e le ridotte capacità di manovra, l'istituzione nazionale che ci veniva chiesto di istituire, ma, come, si dice ... sempre meglio di niente! Bene ha fatto dunque il ministro a ricostituirlo. In tale occasione il ministro Bonino dichiarò che “la promozione dei diritti umani nei contesti internazionali non può prescindere dal loro rafforzamento sul piano interno in attuazione degli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese”, ma ciò non basta.

Per recuperare l'increscioso ritardo del nostro Paese nel promuovere una vera e propria Istituzione Nazionale per i Diritti Umani, ritardo che nessuno o quasi

nessuno sembra interessato a colmare. E' vero che pende in Senato dallo scorso giugno una proposta di legge per l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani, prima firmataria la senatrice Emma Fattorini; non è però la prima proposta 88 presentata, nel succedersi delle legislature e di questa Istituzione nazionale non si vede ancora l'ombra.

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

La Commissione ha anche chiarito che l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (della quale si è celebrato sempre quest'anno il settantesimo anniversario) è una priorità per l'Unione e che è centrale il massimo supporto a giudici e ad altri operatori del diritto, il cui apporto è stato fondamentale per l'applicazione della Carta.

Abbiamo celebrato qualche giorno fa la Giornata Mondiale dei Diritti Umani. La data è stata scelta per ricordare la proclamazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione universale dei diritti umani, il 10 dicembre 1948 con la risoluzione 217/III, un testo che a sessantacinque anni dalla sua approvazione mantiene intatta la sua forza morale, ma purtroppo anche le sue intrinseche debolezze. La Giornata è uno degli eventi di punta nel calendario del quartier generale delle Nazioni Unite a New York ed è onorata con conferenze di alto profilo politico ed eventi culturali come mostre o concerti riguardanti l'argomento dei diritti umani. Inoltre, in questa giornata vengono tradizionalmente attribuiti i due più importanti riconoscimenti in materia, ovvero il Premio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, assegnato a New York, e il Premio Nobel per la pace ad Oslo. Quest'anno il Premio Nobel è stato assegnato all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche. In tutto il mondo, poi, molte altre organizzazioni, intergovernative e non governative, scelgono questa giornata per eventi significativi che celebrano i diritti umani e sottolineano l'urgenza della loro protezione. Benché il testo della Dichiarazione sia arcinoto, può essere qui utile brevemente richiamarne la struttura. La Dichiarazione consta di 30 articoli che possono essere così ordinati: gli articoli 1-2 enunciano i diritti di tutti gli uomini alla libertà ed eguaglianza; gli articoli 3-11 contengono

una riproposizione dei diritti di libertà individuale, tra i quali all'art. 9 il cosiddetto habeas corpus; gli articoli 12-17 enunciano i diritti dell'individuo nella comunità in cui egli è inserito; gli articoli 18-21 riprendono il catalogo delle cosiddette "libertà borghesi", ossia la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 18), di opinione e di espressione (art. 19), di riunione e di associazione pacifica (art. 20), di partecipazione politica (art. 21); gli articoli 22-27 enunciano i diritti economici, sociali e culturali, e cioè il diritto alla sicurezza sociale (art. 22), al lavoro (art. 23), al riposo e allo svago (art. 24), a un tenore di vita adeguato (art. 25), all'istruzione (art. 26), alla cultura (art. 27); gli articoli 28-30, a mo' di conclusione chiariscono le condizioni alle quali è possibile il godimento dei diritti precedentemente enunciati, in particolare sottolineando il diritto "a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati" (art. 28), richiamando i possibili fondamenti dei limiti al godimento dei diritti (art. 29), escludendo che la Dichiarazione possa essere utilizzata per raggiungere lo scopo di attentare al godimento dei diritti in essa enunciati (art. 30). Nell'intenzione dei proponenti, la Dichiarazione doveva rappresentare a livello mondiale quello che nelle costituzioni degli Stati liberali era il cosiddetto Bill of Rights, ossia l'elenco dei fondamentali diritti della persona umana. L'idea della protezione dei diritti umani non era un'idea nuova. È noto infatti che le prime Dichiarazioni dei diritti dell'uomo risalgono al settecento ed esprimono la pressante urgenza di affermare l'esigenza di difesa della libertà del cittadino nei confronti di uno Stato tradizionalmente visto come avversario delle libertà. Sono, dunque, delle dichiarazioni "borghesi", che ci consegnano un modello di Stato attento a non invadere gli spazi di libertà del singolo cittadino. Queste dichiarazioni le ritroviamo ancora, aggiornate e integrate, in molte costituzioni statali. Rispetto ad esse, però, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo presentava alcune fondamentali differenze. Innanzitutto, per quel che riguardava la sua forza obbligatoria. Mentre le Dichiarazioni dei diritti che fanno parte delle Carte costituzionali degli Stati sono delle vere e proprie leggi, anzi hanno talvolta una forza superiore a quella della stessa legge, la Dichiarazione Universale, come molte altre Dichiarazioni delle organizzazioni internazionali, aveva il valore di una semplice raccomandazione indirizzata dall'Assemblea Generale agli Stati. In altri termini, pur avendo un alto valore morale, la Dichiarazione non imponeva agli Stati l'obbligo di proteggere i diritti in essa contenuti, ma semplicemente raccomandava loro di farlo. E risulta comunque dagli atti della commissione chiamata ad elaborarla che essa si propose espressamente di redigere un testo giuridicamente non vincolante. Ma c'era un altro elemento di debolezza della Dichiarazione e consisteva nel fatto che mentre le Dichiarazioni dei diritti adottate all'interno degli Stati esprimevano una concordanza su

certi valori fondamentali, la Dichiarazione Universale rappresenta piuttosto il compromesso tra visioni della società non solo diverse fra di loro, ma addirittura antitetiche e contrapposte. E così, anche se la Dichiarazione enunciava certi diritti, era chiaro fin dall'inizio che questi diritti avrebbero significato cose diverse a seconda del Paese nel quale ad essi si dovesse dare tutela. Una cosa, per esempio, era parlare di libertà d'espressione negli Stati occidentali, un'altra negli Stati socialisti. E questo, diciamo così, equivoco di fondo, avrebbe segnato in maniera indelebile anche i successivi sviluppi in materia. Anche se deve precisarsi che in certa misura la difficoltà di fare emergere valori comuni dipende proprio dalla presenza tra gli Stati di differenti concezioni in materia e non da un atteggiamento di voluta sfiducia nella possibilità di dare un fondamento "forte", ossia radicato nei valori, alla protezione internazionale dei diritti dell'uomo. D'altra parte anche se è vero che il testo fu adottato all'unanimità (nel senso che non ebbe alcun voto contrario) è pure vero che numerose furono le astensioni (tutti i Paesi dell'Europa dell'Est, l'Arabia Saudita, il Sudafrica) e che due Paesi non parteciparono al voto (Honduras e Yemen). E ancor oggi, come a proposito del testo della Dichiarazione, la presenza nel mondo di differenti visioni culturali sull'uomo e sul suo rapporto con la società e le istituzioni politiche rappresenta un problema per il sistema delle Nazioni Unite. Nonostante l'esistenza di numerosi trattati internazionali sui diritti dell'uomo, fatica ad emergere una visione uniforme sui diritti umani. E, in una certa misura, è anche giusto (oltre che inevitabile) che sia così, poiché nessun popolo può rinunciare alla sua identità e originalità che gli viene dalle sue tradizioni e dalla sua cultura. Il testo che venne approvato nel 1948 parla di diritti uguali per tutti e in questo senso può venire descritto come una rielaborazione del portato giusnaturalistico in tema di diritti umani: ma come non notare che la stessa idea giusnaturalistica di diritti uguali per tutti è un'idea di marca occidentale? In fondo, lo stesso ideale internazionalista del pacifismo tardo ottocentesco, incarnatosi, anche se tardivamente, nelle organizzazioni internazionali universali, non riesce ad imporsi e non solo perché all'interno di quelle organizzazioni i Paesi non occidentali hanno una posizione di sicuro predominio, quantomeno numerico. Ciò accade perché l'estensione di quei valori si scontra con formidabili difficoltà legate alla diversità di fondo dei sostrati culturali che caratterizzano gli Stati nel mondo, mentre, invece, l'ideale pacifista e umanitario del tardo ottocento pretende di costruire una pace che riposi su una comune civiltà, sull'accettazione di valori comuni e di un comune sentire dei popoli della terra. Esso finisce quindi con il giudicare intollerabile il fatto che dietro la sovranità statale si celino valori e modi di incarnarli assai differenti e quindi con il non poter "accontentarsi" di un ordine semplicemente convenzionale. In realtà, quel pacifismo nasceva da una visione del mondo come

retto da valori e regole universali perché fondati su un comune sostrato culturale universale, su una sorta di diritto naturale universale, kantianamente affermato in termini per la verità piuttosto apodittici e ingenui. Esiste invece uno scarto culturale tra l'Occidente e altre aree culturali, scarto che fa sì che il compito di costruire valori comuni che possano determinare una comune civiltà planetaria è assai arduo ed è, tutto sommato, ancora agli inizi. Non basta adottare strumenti internazionali in materia di diritti umani per far sì che i valori occidentali che di quegli strumenti sono il terreno di coltura si diffondano ipso facto a livello planetario. Ed è singolare, in verità, che un Occidente che ha prodotto gli studi di antropologia culturale non riesca a comprendere questo limite del suo ideale pangiuridico universale. Certo è che fino a quando non lo si comprenderà e non si opererà concretamente per un reale dialogo interculturale prima che internazionale, non si potrà dire di aver posto nemmeno la prima pietra all'edificazione di una comune civiltà giuridica a livello mondiale. Nonostante questa difficoltà, un elemento di novità maturato in questi anni è invece rappresentato dal crescere dell'interesse per la tematica della protezione dei diritti umani nelle queste tematiche, all'interno dei singoli Stati. Nascono dunque istituzioni promosse dalla società civile, la cui creazione è anche raccomandata dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e che presentano l'indubbio vantaggio di affiancare all'azione 61 governativa per il rispetto dei diritti dell'uomo, una azione della gente comune per la tutela dei diritti. Ciò produce un primo risultato importantissimo: quello di sottrarre la materia dei diritti umani e della loro protezione all'esclusiva competenza dei governi facendo diventare questi temi oggetto di un dibattito culturale e politico. E così facendo si inverte la dimensione autenticamente costituzionale di un testo come la Dichiarazione Universale, patrimonio dunque condiviso e ispiratore di prassi attuative anche differenziate, ma concorrenti, secondo diverse tradizioni, ma sottratte al calcolo politico degli apparati. Così la dimensione internazionale e quella nazionale, la dimensione istituzionale e quella della società civile si integrano e si consolida quella coscienza sociale che fa della protezione dei diritti umani un obiettivo politico, in senso alto, e non di parte, sottraendolo alla logica della ragion di Stati, rispetto alla quale i diritti umani appaiono dunque una frontiera sempre ulteriore, uno strumento di dialettica e di critica, un continuo rimando ad un altrove, fondato sull'inalienabile diritto dell'uomo alla propria originalità di essere irriducibile a qualsiasi manipolazione.

13 dicembre 2020

Ancora Ungheria contro Unione europea sui migranti

Verrebbe fatto di chiedersi come andrà a finire. Se non ci fossero di mezzo le vite e i destini di esseri umani, questa storia della pertinace “persecuzione” ungherese nei confronti dei migranti potrebbe pure essere appassionante, tanto radicale è lo scontro e tanto definite le posizioni.

Sembra quasi un caso di scuola, uno di quelli in cui, costruendo una finzione, si descrivono posizioni estremizzate per aiutare gli studenti a capire bene un problema giuridico.

E invece è tutto vero.

È vero che l’Ungheria è stata per l’ennesima volta condannata dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea per il modo in cui tratta i migranti ai suoi confini.

È successo il 17 dicembre, tra l’altro alla vigilia della giornata internazionale del migrante che cade appunto il 18.

La Grande Sezione della Corte di Giustizia ha accolto il ricorso C- 808/18 presentato dalla Commissione contro l’Ungheria per avere violato le norme europee in materia di procedure di riconoscimento della protezione internazionale (la direttiva 2013/32/UE), di accoglienza dei profughi (la direttiva 2013/33) e di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi (la direttiva 2008/115/CE), se irregolari sul territorio dell’Unione.

Come si sa, le direttive dell’Unione sono atti normativi che fissano discipline e principi comuni che poi gli Stati membri sono chiamati a tradurre in norme nei propri sistemi giuridici. Norme compatibili ovviamente con il disposto delle direttive.

Con una legge del 2015, invece, poi modificata e integrata nel 2017, l’Ungheria istituiva al confine con la Serbia le due zone di transito di Röszke e di Tompa, nelle quali soltanto si potevano esaminare le richieste di protezione internazionale. Questa legge riconosceva ampi poteri alle autorità e prevedeva molti casi in cui esse avevano la possibilità di dichiarare esistente una «situazione di crisi causata da un’immigrazione di massa», circostanza che permetteva di derogare alle norme generali di protezione.

Ora, tutto questo non è compatibile con le norme del diritto dell’Unione in materia di migrazioni e asilo e, per queste ragioni, la Commissione ha presentato un ricorso per inadempimento. Un tipo di ricorso che la Commissione o un altro Stato

membro possono proporre contro uno Stato membro che presumono abbia violato il diritto dell'Unione.

E la Corte ha accolto, sia pure in parte, le tesi sostenute dalla Commissione. Ha, per esempio, deciso che l'Ungheria ha violato il diritto dell'Unione europea, stabilendo che le due zone di transito sono gli unici varchi attraverso i quali gli asilanti possono attraversare la frontiera. Il che rende meno effettivo il diritto di accedere alla protezione, soprattutto se si tiene conto del fatto che il numero delle richieste che si possono presentare ogni giorno è assai limitato. Invece il diritto dell'Unione prevede che non si possa ostacolare e ritardare la presentazione delle domande di protezione internazionale.

Una distinta violazione è poi rappresentata dal fatto che l'Ungheria impone ai richiedenti asilo di rimanere nella zona di transito per tutta la durata della procedura di esame della domanda. Questo «trattenimento» è vietato dalla normativa europea che lo autorizza solo in certe circostanze e peraltro con una serie di garanzie che l'Ungheria non concede. Né, secondo la Corte, l'Ungheria può invocare l'esistenza di un particolare pericolo per la sicurezza della nazione come motivo per derogare ai propri obblighi.

E ancora l'Ungheria ha violato la normativa europea, dato che ha proceduto immediatamente all'espulsione dei richiedenti la cui richiesta non è stata accolta, mentre il diritto dell'Unione prevede che chi abbia vista respinta la sua richiesta possa rimanere sul territorio dello Stato in cui si trova fino alla decisione del ricorso che abbia presentato. E che comunque prevede particolari garanzie che l'Ungheria non ha prestato, dato che le persone respinte venivano riaccompagnate coattivamente alla frontiera serba, o meglio in una striscia di terra di nessuno priva di qualunque infrastruttura.

Insomma, l'Ungheria ha cercato in tutti i modi di ostacolare i richiedenti asilo che volevano entrare in Europa varcando il confine tra la Serbia e l'Ungheria.

E la Corte ha sanzionato questi comportamenti e continuerà a farlo in applicazione di una normativa europea che, lo si è notato tante volte, tra l'altro è in sé molto cauta nel riconoscere tutele agli asilanti. E si andrà avanti così chissà fino a quando.

E ciò perché il problema è più complesso.

L'Ungheria di Orban, lo sanno tutti, non ama gli immigrati. Ma questa vicenda e le tante che l'hanno preceduta, e le tante che verosimilmente la seguiranno,

mostrano che per Orbán e i suoi quel che è inaccettabile è l'imposizione di una linea di condotta, quale che sia.

Sia nella normativa nazionale censurata, sia nelle argomentazioni difensive proposte davanti alla Corte, ritorna in maniera quasi ossessiva la rivendicazione della libertà di qualificare in piena autonomia le situazioni, prevedendo eccezioni dove non ce ne sono, dilatando gli ambiti di quelle previste, insomma pretendendo di stare nell'Unione da Stati pienamente sovrani, senza rinunciare alla pienezza dei propri poteri.

In altre parole, negando l'essenza stessa e la logica ultima dell'Unione. Che si basa appunto sulla cessione di quote di sovranità da parte degli Stati membri.

L'Ungheria di Orbán è dunque pienamente ... sovranista, qualunque cosa significhi questa parola. E dunque il problema non è tanto che non ami i migranti (cosa vera e disdicevole, se non disgustosa), ma piuttosto che non ama l'Europa, questa Europa fatta anche di vincoli e restrizioni.

Una Europa che comunque non può cacciare nessuno, tutt'al più può sospenderlo dal godimento di certi diritti (ai sensi dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea) nel caso di gravi e persistenti violazioni dei valori di cui all'articolo 2.

Dunque, ce lo teniamo, perché, anche per ragioni geopolitiche, abbiamo bisogno di tutti, e non solo perché dobbiamo apparire inclusivi, perché se fosse per quello, avremmo una splendida occasione accogliendo chi rischia la vita attraversando il Mediterraneo per arrivare fino da noi.

Ce lo teniamo, perché, dopo l'uscita del Regno Unito, un'altra uscita sarebbe complicata da gestire.

Brexit humanum, Ungarexit ... diabolicum!

18 dicembre 2020

Per i venticinque anni della Dichiarazione di Barcellona

Presi com'eravamo tutti da ben più concrete urgenze, è passato quasi sotto silenzio il venticinquesimo anniversario della Dichiarazione di Barcellona, adottata il 28 novembre 1995, che avviò il progetto di una cooperazione multilaterale tra gli Stati dell'Unione europea e alcuni Paesi del Mediterraneo.

L'anniversario è stato celebrato dalla Unione per il Mediterraneo con la solennità consentita dalla pandemia dilagante, ossia con una conferenza on line dei Ministri degli Esteri degli Stati membri.

L'Unione per il Mediterraneo, che porta avanti oggi la strategia della cooperazione nell'area avviata a Barcellona, è una organizzazione internazionale creata nel 2008 con una conferenza di fondazione tenutasi a Parigi e che raccoglie oggi i 27 Stati membri dell'Unione, l'Unione stessa e 15 Stati mediterranei (Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Mauritania, Montenegro, Principato di Monaco, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Turchia).

In questa occasione sono state ribadite le ragioni della cooperazione nell'area del Mediterraneo ed è stato pure deciso che il 28 novembre sarà d'ora in poi celebrata la **Giornata Internazionale del Mediterraneo**, al fine di riaffermare e rafforzare l'idea di una comune identità dei popoli che vivono lungo le sponde del Mediterraneo.

Il fatto merita qualche parola di commento, sia pur tardiva.

È frequente, infatti, e non da ora peraltro, riferirsi all'area del Mediterraneo come ad un sistema integrato, qualcosa all'interno del quale possa utilmente inquadrarsi ogni attività di cooperazione.

È proprio in relazione a questa affermazione che conviene esprimere qualche perplessità.

Tanto per cominciare sul versante della reale ... comunanza dei valori condivisi. Già nel preambolo della Dichiarazione di Barcellona che nel 1995 troviamo ampi riferimenti all'esigenza di porre la salvaguardia della democrazia e dei diritti dell'uomo alla base della cooperazione euro-mediterranea.

E qui cominciano i problemi perché in fatto di democrazia e diritti dell'uomo i Paesi dell'Unione europea e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno idee differenti, in alcuni casi profondamente differenti.

Ciò dipende sicuramente da una differente concezione in tema di organizzazione complessiva dei rapporti fra Stato e società civile.

È notorio infatti che alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo, ove più forte è l'incidenza dell'islam, possiedono una organizzazione pubblica che non può paragonarsi a quella in uso nei Paesi di democrazia occidentale e che si riverbera anche sulle differenti concezioni in materia di protezione dei diritti dell'uomo.

E ciò dipende da differenti visioni politiche e culturali. Pensiamo ai diritti della donna, classicamente un tema divisivo nelle relazioni tra l'Europa e l'Islam.

Per non dire poi dell'esistenza nell'area di regimi decisamente autoritari e di politiche repressive, clamorosamente in violazione dei diritti fondamentali, quale che ne sia la concezione.

A ciò si aggiunga che, dal punto di vista tecnico-giuridico, gli strumenti che possono utilizzarsi per la costruzione di questo ipotizzato Sistema Mediterraneo sono tali da produrre frammentazione di regimi, piuttosto che coordinamento.

Essi sono strumenti legislativi nazionali, trattati internazionali bilaterali e multilaterali, atti dell'Unione europea che talvolta non riesce nemmeno a coordinare le proprie differenti strategie.

Strumenti tutti che costruiscono regimi settoriali che non è sempre facile coordinare fra di loro, ma che anzi contribuiscono alla frammentazione del panorama giuridico.

Occorre dunque che ci si metta al lavoro tanto sul versante politico-diplomatico, quanto su quello del coordinamento normativo perché possa emergere quel quadro d'insieme, quel Sistema Mediterraneo senza il quale i pur lodevoli sforzi della cooperazione nell'area mediterranea non potranno indurre reali mutamenti.

E, a proposito di cooperazione nel Mediterraneo, una ulteriore considerazione deve necessariamente riguardare il carattere, diciamo così, eccessivamente **eurocentrico** di questa cooperazione.

La costruzione di un'area di cooperazione nel Mediterraneo, infatti, è dovuta principalmente all'iniziativa, certamente lodevole, dell'Unione europea.

E questa circostanza ha fatto sì che sulla costruzione di istituzioni comuni e sui livelli e le modalità di cooperazione abbiano finito per riverberarsi tutte le contraddizioni e i limiti della integrazione europea.

La cooperazione nel Mediterraneo è parte integrante della politica di vicinato dell'Unione europea prevista dall'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea, a termini del quale

“1. L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione.

2. Ai fini del paragrafo 1, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica”.

Ora, questo articolo rappresenta la base giuridica di tutte le iniziative che l'Unione svolge anche nel Mediterraneo, che è una delle due principali aree alle quali si applica la politica di vicinato (l'altra è quella dei Paesi del cosiddetto Partenariato Orientale che interessa Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina).

E già dalla lettura di questo articolo 8 si evince che la politica di vicinato dell'Unione non solo viene vista come qualcosa che l'Unione “concede” ai Paesi coinvolti in queste “relazioni privilegiate”, ma come un'occasione di riverberazione delle politiche europee al di fuori dell'Unione stessa. Si dice infatti che la politica di vicinato ha come scopo “al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato **fondato sui valori dell'Unione**”.

Quegli stessi valori, di cui all'articolo 2 del Trattato sulla Unione europea, secondo il quale

“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

Valori che, lo abbiamo detto sopra, sono visti e interpretati in maniera diversa dai vari Paesi che sono impegnati nella complessa vicenda della costruzione dell'area di cooperazione nel Mediterraneo.

Non ci si deve dunque meravigliare se l'intero progetto viene guardato con sospetto e cautela dai Paesi extra-europei coinvolti.

A ciò si aggiunga che gli Stati europei non hanno mancato di operare con tratti di ambiguità in relazione a tutto questo dossier mediterraneo. Si pensi solamente al fatto che, mentre l'Unione per il Mediterraneo cerca faticosamente di costruire spazi di dialogo e comprensione, l'Unione europea e per essa i suoi Stati membri hanno continuato e ancora continuano a gestire, ad esempio, una politica migratoria

evidentemente e platealmente mirata più alla difesa delle frontiere europee che all'accoglienza dei migranti.

Certamente, c'è ancora tanto lavoro da fare.

24 dicembre 2020

Il messaggio di Francesco per la 54esima Giornata mondiale della pace

Il primo gennaio del 2021 celebriamo la 54esima Giornata mondiale della pace, quest'anno dedicata alla "Cultura della cura come percorso di pace".

Il messaggio del Santo Padre Francesco, diramato l'8 settembre 2020, parte dalla constatazione che se

“il 2020 è stato segnato dalla grande crisi sanitaria del Covid-19, trasformatasi in un fenomeno multisettoriale e globale, aggravando crisi tra loro fortemente interrelate, come quelle climatica, alimentare, economica e migratoria, e provocando pesanti sofferenze e disagi ... duole constatare che, accanto a numerose testimonianze di carità e solidarietà, prendono purtroppo nuovo slancio diverse forme di nazionalismo, razzismo, xenofobia e anche guerre e conflitti che seminano morte e distruzione.

Questi e altri eventi, che hanno segnato il cammino dell'umanità nell'anno trascorso, ci insegnano l'importanza di prenderci cura gli uni degli altri e del creato, per costruire una società fondata su rapporti di fratellanza. Perciò ho scelto come tema di questo messaggio: La cultura della cura come percorso di pace. Cultura della cura per debellare la cultura dell'indifferenza, dello scarto e dello scontro, oggi spesso prevalente”.

Il messaggio prosegue argomentando come Dio Creatore sia il modello della cura e come Egli stesso abbia affidato all'uomo la cura della terra e dei suoi fratelli.

Tematiche, come si sa, care al magistero di Francesco e che attualizzano un atteggiamento che si ricollega alle origini della Giornata Mondiale della Pace.

Questa Giornata mondiale della pace fu istituita infatti da San Paolo VI con un messaggio dell'8 settembre 1967 nel quale invitava alla celebrazione della giornata il primo giorno dell'anno.

Così la prima giornata della pace venne celebrata il 1° gennaio del 1968, nello spirito di quel discorso che il sommo pontefice aveva indirizzato il 4 ottobre 1965 all'ONU e della sua Enciclica *Populorum Progressio* del 26 marzo 1967 e in mirabile

continuità con la *Pacem in Terris* del suo predecessore San Giovanni XXIII e in aderenza piena ai valori del Concilio Vaticano II.

Fin dall'inizio il sommo pontefice ebbe cura di precisare l'ispirazione e il fondamento dell'iniziativa:

“La proposta di dedicare alla Pace il primo giorno dell'anno nuovo non intende perciò qualificarsi come esclusivamente nostra, religiosa cioè cattolica; essa vorrebbe incontrare l'adesione di tutti i veri amici della pace, come fosse iniziativa loro propria, ed esprimersi in libere forme, congeniali all'indole particolare di quanti avvertono quanto bella e quanto importante sia la consonanza d'ogni voce nel mondo per l'esaltazione di questo bene primario, che è la pace, nel vario concerto della moderna umanità.

La Chiesa cattolica, con intenzione di servizio e di esempio, vuole semplicemente *"lanciare l'idea"*, nella speranza ch'essa raccolga non solo il più largo consenso del mondo civile, ma che tale idea trovi dappertutto promotori molteplici, abili e validi a imprimere nella *"Giornata della Pace"*, da celebrarsi alle calende d'ogni anno nuovo, quel sincero e forte carattere d'umanità cosciente e redenta dai suoi tristi e fatali conflitti bellici, che sappia dare alla storia del mondo un più felice svolgimento ordinato e civile”.

Per poi precisare più sotto che:

“La pace si fonda soggettivamente sopra un nuovo spirito, che deve animare la convivenza dei Popoli, una nuova mentalità circa l'uomo ed i suoi doveri ed i suoi destini.

Lungo cammino ancora è necessario per rendere universale ed operante questa mentalità; una nuova pedagogia deve educare le nuove generazioni al reciproco rispetto delle Nazioni, alla fratellanza dei Popoli, alla collaborazione delle genti fra loro, anche in vista del loro progresso e sviluppo.

Gli Organismi internazionali, istituiti a questo scopo, devono essere sostenuti da tutti, meglio conosciuti, dotati di autorità e di mezzi, idonei alla loro grande missione”.

La Chiesa di Roma, insomma, si proponeva e si propone come garante dei valori umani, dunque non solo e non tanto perché questi valori sono patrimonio dei cattolici, ma perché essi appartengono a tutti gli uomini e invitava tutti i popoli del mondo a sostenere l'operato delle organizzazioni internazionali.

In ciò la Giornata mondiale della pace, come proclamata per il primo giorno dell'anno dai Romani Pontefici, non si sovrappone alla Giornata internazionale della pace dell'ONU, che viene celebrata il 21 settembre di ogni anno e che venne istituita

il 30 novembre 1981 dall'Assemblea Generale con la risoluzione 36/67, e che è più che altro una giornata mondiale della tregua, nella quale si chiede di sospendere tutte le ostilità.

Il 7 settembre del 2001, infatti, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la risoluzione 55/282 con la quale confermava che, a partire dal 2002, la Giornata Internazionale della Pace sarebbe stata celebrata il 21 settembre di ogni anno, giorno in cui si sarebbe osservata una tregua globale.

Le due celebrazioni rimangono dunque indipendenti per ispirazione e collocazione temporale nel calendario, anche se condividono l'idea che alla pace bisogna educare i popoli e le singole persone. Anche la Giornata della pace delle Nazioni Unite ha infatti un suo tema annuale di riflessione, che nel 2020 è stato "Shaping Peace Together"

Per cammini distinti ed autonomi dunque la Chiesa cattolica e l'ONU intendono tutelare il medesimo valore, quello della pace e promuovere l'educazione alla pace.

Questa è stata anche la lezione di Maritain, che però metteva in guardia contro la concettualizzazione di questa attenzione agli affari della comunità internazionale come internazionalismo cattolico, preferendo piuttosto radicarla nell'universalismo del messaggio cristiano rivolto a tutti gli uomini.

Non dunque una corrente cattolica nel comune cammino internazionalista, ma una coincidenza di valori e di intenti a partire da visioni differenti e autonome.

30 dicembre 2020