

ANNA MARIA DEL VECCHIO

*L'IDENTITÀ EUROPEA NELLA CONSIDERAZIONE DEI PRINCIPI E  
DEI VALORI AFFERMATI DALLE ISTITUZIONI EUROPEE*

SOMMARIO:

**I.** 1. Premessa. A) La divisione ideologica dell'Europa nella prima metà del secolo scorso. La progettazione di un modello di società civile europea. B) L'idea di "società civile". C) Il ruolo della geo-politica nei rapporti internazionali e nel processo di "costruzione" europea. – 2. Il percorso della "sovranità condivisa", a partire dalle prime espressioni di Europa unita. A) Il fallimento del tentativo di Briand di una "unione federale europea". Le conseguenze del secondo conflitto mondiale sugli equilibri europei. B) La formazione dei blocchi contrapposti dell'Est e dell'Ovest. C) L'inizio della costruzione comunitaria. – 3. Gli eventi più significativi per le relazioni e gli equilibri europei. Il consolidamento delle tendenze all'integrazione economica e alla cooperazione politica e militare nell'Europa occidentale. – 4. Il problema della Germania divisa. La dottrina sovietica, detta della "sovranità limitata". I fatti di Ungheria del 1956. La "primavera di Praga" del 1968. – 5. L'"Atto finale" della Conferenza di Helsinki, ed il superamento della divisione della Germania. A) Le conseguenze dell'unificazione della Germania nei Paesi dell'Europa dell'Est. B) La dissoluzione dell'Unione Sovietica. C) Le conseguenze della dissoluzione sulla stabilità dell'area dell'ex-URSS. – 6. La prosecuzione del processo di integrazione europea in ambito occidentale. Il Trattato di Maastricht. Le successive tappe del percorso di integrazione europea. – 7. Lo smembramento della ex-Yugoslavia, e le conseguenze di esso nell'area balcanica. La crisi del Kosovo. – 8. L'allargamento dell'Unione europea agli Stati dell'Europa centrale e orientale. A) Le conseguenze dell'allargamento nel contesto dell'Unione. B) La politica europea di vicinato (PEV) nei confronti dei Paesi confinanti con l'Unione europea. – **II.** 9. Il ruolo del Consiglio d'Europa nella formazione di una "coscienza europea", e nell'affermazione del principio di legittimità democratica. Gli elementi fondamentali del principio. A) La questione della Grecia della dittatura militare. B) L'interpretazione dei concetti di democrazia e di "Stato di diritto", da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. – 10. La questione delle "minoranze nazionali". Il trattamento delle persone appartenenti ai gruppi di minoranze. L'applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli a gruppi di minoranze tendenti alla secessione, e la compatibilità di tale principio con la tutela dell'integrità territoriale degli Stati. – 11. I pareri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in relazione agli impegni assunti dagli Stati membri. A) La prassi degli organi di garanzia della CEDU. B) Il principio del pluralismo politico. Gli orientamenti internazionali in materia. C) La libertà di espressione in base all'art. 10 della CEDU, e limitazioni relative. D) La questione della libertà religiosa in base all'art. 9 della CEDU, nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 12. Il quadro pan-europeo della CSCE/OSCE. – 13. I problemi posti, nel sistema pan-europeo, dalla specificità delle minoranze etniche, con riferimento, in par-

ticolare, ai Paesi dell'Est. Il dilemma del futuro dell'OSCE, nell'intreccio delle esperienze provenienti da contesti diversi. – 14. La ricostruzione dell'Europa integrata dopo il fallimento del Trattato costituzionale. A) La posizione dell'Unione europea nel quadro del continente europeo. B) L'Europa dei cittadini. La cittadinanza dell'Unione europea. I limiti nei contenuti di essa.

## I

### 1-

La civiltà europea ha radici antiche e si è formata gradualmente e progressivamente con il superamento di vicende drammatiche e conflittuali, e attraverso un percorso lento e travagliato, denso di “rumore” e di “furore”<sup>1</sup>.

Il percorso che ha accompagnato la formazione e lo sviluppo delle nazioni europee è stato caratterizzato da rivalità e da conflitti esplosi nel corso dei secoli, e da due guerre mondiali di origine prevalentemente europea, le cui conseguenze hanno pesato a lungo nelle relazioni tra gli Stati ed i popoli dell'Europa.

La costruzione di una “identità europea”, intesa in ampia dimensione e definita nei suoi vari aspetti e contenuti, implica il superamento delle divisioni del passato e la condivisione di principi e di valori comuni ai popoli dell'Europa. Politici, intellettuali, economisti si interrogano e si confrontano oggi sul futuro dell'Europa che non può peraltro prescindere da una valutazione obiettiva e razionale dell'esperienza del passato.

La “memoria storica” costituisce un elemento vitale ed imprescindibile ai fini della costruzione di una “identità”; una comunità, nazionale o politica, costruita prescindendo dal dato storico, appare fragile e vulnerabile. Anche la formazione di una “identità europea”, caratterizzata rispetto al fenomeno della mondializzazione e della globalizzazione, viene ricollegata alle esperienze storiche del passato, pure nella considerazione

---

<sup>1</sup> Per una sintetica esposizione delle vicende europee, nell'evoluzione storica, vedi S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine. De l'héritage du XIX<sup>e</sup> siècle à l'Europe d'aujourd'hui*, Paris, Hatier, 2002. Sull'idea di Europa nell'evoluzione storica vedi S. ROMANO, *Europa. Storia di un'idea. Dall'Impero all'Unione*, Milano, Longanesi, 2004, il quale, attraverso una ricostruzione delle principali vicende europee, si prefigge di stimolare l'attenzione dei lettori, nella consapevolezza che “l'Europa federale non è iscritta nel libro del destino” e nella speranza che i popoli d'Europa “abbiano ancora un soprassalto di fierezza e di orgoglio”.

che i percorsi storici dei Paesi d'Europa presentano specificità e difformità di orientamenti. La storia europea della Gran Bretagna, come della Francia presenta una sua precisa caratterizzazione rispetto a quella della Polonia e della Russia; la storia europea dell'Austria ha una propria identità rispetto a quella della Germania<sup>2</sup>. Anche l'esperienza storica dell'Italia, pure nell'incontro con altre identità e culture, presenta una sua specifica caratterizzazione.

Il problema da risolvere ai fini della formazione di una "identità europea" condivisa o condivisibile su larga scala è anche quello di considerare con spirito critico le rispettive esperienze storiche, per non ripetere gli errori del passato, senza peraltro disattenderne certi aspetti positivi. È un compito ed un impegno che spetta oggi a tutti (politici, intellettuali, cittadini), in modo da concretizzare un'idea d'Europa che, al momento attuale, presenta elementi di ambiguità.

A) Com'è noto la storia d'Europa affonda le radici in epoche storiche ormai remote e nei grandi Imperi del passato.

In epoca più recente certi eventi storici e politici verificatisi nel ventesimo secolo divisero ideologicamente il continente europeo, condizionando i rapporti tra i suoi membri.

La rivoluzione bolscevica in Russia, che abbatté un Impero secolare, determinò un congelamento nei rapporti con altri Stati d'Europa, con problemi di riconoscimento del nuovo governo comunista in seguito all'affermazione del partito bolscevico di Lenin<sup>3</sup>. Anche l'identità della Russia fu sovvertita dal mutato regime; solo di recente sono stati recuperati i valori identitari di cultura e di spiritualità che avevano dato uno speciale contributo alla storia della Russia.

In Germania il movimento nazional-socialista di Adolfo Hitler, che prese il potere nel 1933, produsse nefaste conseguenze nei rapporti tra lo Stato ed i suoi cittadini, oltre che nei rapporti tra gli Stati d'Europa, e fu causa scatenante del secondo conflitto mondiale con le sue mire espansionistiche aggressive.

---

<sup>2</sup> Per considerazioni sull'identità e la memoria storica vedi T. GARTON ASH, *How is Memory Formed?. Conversation with Alexis Tadié and Patrick Allard*, in "Identity and Memory", Collection "Penser l'Europe", mars 2007, p. 47 e ss.

<sup>3</sup> Vedi NOULENS, *La reconnaissance du Gouvernement soviétique de l'URSS*, in "Dictionnaire diplomatique", tome I, p. 533 e ss. Sulla normalizzazione dei rapporti diplomatici con l'URSS vedi E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, V° ed., 2004, p. 62 e ss.

Per rimediare alle gravissime conseguenze economiche e politiche del secondo conflitto mondiale, e per dare impulso ad una solidarietà di fatto nel continente europeo, profondamente diviso dal conflitto, ebbe inizio la progettazione di una Europa fondata su di un patrimonio culturale comune di civiltà, che era stato travolto dai drammatici eventi bellici, onde costruire un modello di “società civile europea”, la quale, travalicando i confini nazionali, potesse segnare il passaggio dall’idea di “stato di potenza” a quello di “potenza civile”.

**B)** In relazione ai rapporti tra società civile, sfera politica e Stato esistono vari tipi di “società civile”. Non sempre la società civile si identifica con la sfera politica, in piena simbiosi; è un dato che va comunque costantemente dimostrato. Si può infatti pensare ad una idea di società civile contro lo Stato “come momento dello sviluppo dell’idea di libertà e dello sviluppo della ragione”<sup>4</sup> e, correlativamente, si può pensare ad una idea di Stato contro la società civile.

Il concetto stesso di “società” si presta ad alcune considerazioni, se confrontato con quello di “comunità”. Il sociologo tedesco del XIX° secolo Ferdinand Tönnies distingueva il concetto di “comunità” (“die Gemeinschaft”), molto integrata e, quindi, poco rispettosa della libertà individuale, da quello di “società” (“die Geseillschaft”), la quale costituisce un modello di organizzazione scaturito dalla rivoluzione industriale, e tale da consentire anche l’individualismo<sup>5</sup>.

La distinzione presenta problematiche di interpretazione se trasferita sul piano internazionale ed europeo. La “società internazionale” si identifica, in primo luogo, in una società di Stati, poco integrata e rispettosa, oltre che della libertà degli individui, della sovranità degli Stati. Il concetto di “comunità internazionale” o di “comunità europea” implica invece un tipo di solidarietà tra gli Stati che ne fanno parte, atta a superare la sovranità degli Stati attraverso forme di organizzazione suscettibili di esercitare una forte influenza sugli Stati medesimi, in vista di fini comuni.

L’assolutismo statale trova certamente un limite, più o meno forte e incisivo, nel fenomeno aggregativo in dimensione regionale, a seconda del

---

<sup>4</sup> Vedi J. CROWLEY, *Les différents modèles de société civile en Europe (France, Royaume Uni, Allemagne)*, in “La démocratie en Europe”, Cahiers politiques, CREDEP, L’Harmattan, 2004, p. 83 e ss.

<sup>5</sup> Il richiamo è fatto da A. BARTHEZ, *La communauté internationale*, in “Questions internationales”, n. 8, 2004, p. 117.

grado di integrazione tra gli Stati, che può giungere sino all'affermazione di un potere "sopranazionale" dell'ente costituito.

C) Le diverse esperienze europee di relazioni organizzate tra Stati nell'attuazione di obiettivi condivisi in vari settori (pace, sicurezza, cooperazione ed integrazione economica, cooperazione allo sviluppo, giustizia sociale ecc.) rappresentano una vasta e molteplice espressione del fenomeno associativo in dimensione regionale, in una varietà di forme, più o meno integrate e istituzionalizzate. La loro caratteristica peculiare deriva dall'essere vincolate ad una determinata area geografica.

Il grado di coesione tra Stati appartenenti ad una certa area geografica non può essere comunque fatto dipendere soltanto da elementi di geofisica. Nei rapporti internazionali un ruolo importante, se non determinante, viene assunto dalla geo-politica, data la rilevanza che la posizione geografica e le dimensioni territoriali di uno Stato hanno, per determinarne gli interessi nazionali, le sfere di influenza e, di conseguenza, le alleanze<sup>6</sup>. I contenuti del concetto non sono definitivi e immutabili, poiché dipendono da una serie di valutazioni di natura diversa, soggette alla considerazione degli sviluppi delle alleanze, della opportunità delle alleanze (talora destinate ad infrangersi, come insegna la storia dell'Europa) e delle rispettive zone di influenza. Con riferimento all'ambito e ai contenuti dei rapporti sociali le forme di aggregazione in dimensione regionale europea vengono intese come espressione dell'affinità (culturale, politica, economica) che lega gli Stati d'Europa, e appaiono fondate su principi, valori e tradizioni idonei a sviluppare progressivamente il passaggio a forme di unione sempre più strette e coese.

La "costruzione" europea è stata a lungo ostacolata da quella che è la prerogativa tipica dello Stato nazionale di potenza: la pienezza della sovranità, cioè il monopolio dell'azione politica verso l'esterno.

Per giungere ad un'autolimitazione della sovranità con l'accettazione di vincoli all'esercizio delle competenze statali nazionali in modo da rendere possibili forme di concertazione e cooperazione intergovernativa, il concetto di sovranità nazionale va adeguato alle relazioni con altre entità statali nazionali, nella stipulazione di accordi e di alleanze, nell'attuazione

---

<sup>6</sup> Sull'evoluzione del concetto, nella dinamica della vita internazionale, vedi G.E. RUSCONI, *Germania, Italia, Europa. Dallo Stato di potenza alla potenza civile*, Torino, Einaudi, 2003, p. 340.

di politiche militari ed economiche, nella partecipazione ad interventi militari <sup>7</sup>.

La storia del processo di “costruzione europea” offre esempi di come gli Stati d’Europa, usciti da due guerre mondiali, abbiano esercitato e poi modificato le loro competenze di sovranità per definire e promuovere un nuovo tipo di “sovranità condivisa”, cioè spartita tra i vari “partners” europei.

## 2-

In realtà il percorso della sovranità condivisa è stato lento e travagliato, caratterizzato da contraddizioni e asimmetrie. Nel periodo compreso tra le due guerre mondiali vari tentativi di azione diplomatica furono intrapresi per organizzare le relazioni diplomatiche nel contesto europeo.

Già nel XV° secolo il Re di Boemia Podiebrad aveva auspicato l’unione della cristianità contro i Turchi. Gli umanisti del XVI° secolo avevano sviluppato l’idea di un’Europa unita; è noto il progetto di Sully agli inizi del XVII° secolo, fatto in nome del Re Enrico IV, cui seguì, nel XVIII° secolo, quello dell’“Abbé” St. Pierre. L’idea fu ripresa da J. Jaques Rousseau ed Immanuel Kant, ed in seguito da Giuseppe Mazzini e Victor Hugo. Occorrerà comunque attendere la fine della prima guerra mondiale, con i relativi massacri, perché l’idea di un’Europa unita potesse venire considerata non soltanto come una buona idea, ma come una necessità vitale e imprescindibile <sup>8</sup>.

A) Attorno agli anni '20 del ventesimo secolo nacque un movimento europeo in cui erano impegnati intellettuali, uomini politici e uomini di affari, nonché varie associazioni. In considerazione di tali iniziative il Ministro degli Esteri francese Aristide Briand propose, il 5 settembre 1929, nel quadro della Società delle Nazioni a Ginevra, che venisse creato “une sorte de lien fédéral” tra i popoli europei. Nel maggio 1930 Briand presentò un piano per l’organizzazione di una “unione federale europea”. Nel frattempo era scoppiata la grande crisi economica mondiale la quale,

---

<sup>7</sup> Sul fenomeno della “costruzione europea” e le sue radici storiche vedi R. FRANK, *La construction de l’Europe: une histoire cyclique*, in “Questions internationales”, 2004, n. 7, p. 6 e ss.

<sup>8</sup> Vedi G.E. RUSCONI, *Germania, Italia, Europa*, cit. p. 340.

aggiungendosi agli egoismi nazionali, fece cadere il progetto. L'ascesa al potere, nel 1933, di Adolf Hitler in Germania non favorì il progetto di unione europea su basi pacifiche e diplomatiche di cooperazione e di concertazione. Com'è noto, l'azione politica del "Führer" si fondava su metodi violenti ed aggressivi per imporre lo "Stato di potenza".

Soltanto al termine del secondo conflitto mondiale le idee formatesi prima del conflitto, o nate successivamente, cominciarono a concretizzarsi<sup>9</sup>.

Il continente europeo era al collasso per i gravissimi danni subiti per effetto della guerra, che aveva profondamente sovvertito il suo equilibrio ed aveva alterato sensibilmente la sua posizione di centralità nel contesto internazionale. La guerra fredda tra Est ed Ovest e la contrapposizione tra USA e URSS, spaccando il continente europeo in due distinte aree strategiche, scavò un profondo fossato tra l'Europa occidentale e quella centro-orientale. Si frantumò pertanto la "grande alleanza" creata nel corso del conflitto tra le democrazie occidentali ed il regime totalitario comunista dell'Unione sovietica, che era stata determinata dalla minaccia dell'espansione della Germania nazista, ormai debellata.

Il ruolo degli Stati Uniti nel processo di ricostruzione europea in ambito occidentale fu determinante: gli aiuti del Piano Marshall, oltre a rinvigorire l'economia dei Paesi dell'Europa occidentale, occasionarono una forma di cooperazione tra i Paesi beneficiari, la quale fu costituita nel 1948 e fu denominata "Organizzazione europea di cooperazione economica" (OECE). L'importanza dell'OECE nel processo di ricostruzione europea consistette nella liberalizzazione degli scambi tra i Paesi europei aderenti e nell'apertura di nuove prospettive per una cooperazione più stretta e integrata. Nel 1960 l'OECE fu trasformata in "Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico" (OCSE).

**B)** Nel timore dell'espansione satellitare comunista dell'Europa dell'Est, gli Stati dell'Europa occidentale si ripararono sotto l'ombrello offerto loro dagli Stati Uniti e, nel 1949, aderirono al Patto di alleanza militare del Nord Atlantico e all'Organizzazione creata sulla base del Patto (NATO). Gli Stati dell'Europa dell'Est, occupati dall'Armata sovietica, vennero invece a trovarsi in una condizione di vassallaggio, sia politico

---

<sup>9</sup> Sull'evoluzione della costruzione europea integrata, nei suoi vari aspetti, vedi B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.

che economico, nei confronti dell'Unione Sovietica, che li condusse ad uno stretto e apparentemente indissolubile allineamento con l'URSS<sup>10</sup>.

L'Europa divenne pertanto teatro dello scontro ideologico e politico tra i due blocchi: quello dell'Ovest, facente capo agli Stati Uniti, e quello dell'Est, con la "leadership" dell'Unione sovietica. La contrapposizione tra i due blocchi ebbe fasi alterne e momenti di disgelo, in un confronto che conobbe momenti di forte tensione. La divisione della Germania in due zone distinte (quella dell'Ovest, occupata dagli alleati occidentali, e quella dell'Est sotto la dominazione sovietica) incentivò gli Occidentali a consolidare la loro coesione sul fronte tedesco occidentale, in modo da consentire alla zona da loro occupata di trasformarsi in una Repubblica autonoma. La Repubblica federale di Germania fu solennemente proclamata il 5 maggio 1949. Nello stesso giorno dello stesso anno 1949 fu creato, con il Trattato di Londra, il Consiglio d'Europa, che impegnò gli Stati democratici dell'Europa occidentale in una unione più stretta di cooperazione, sulla base di valori fondamentali di legittimità democratica, nell'affermazione della tutela dei diritti umani.

I nuovi rapporti con la Germania federale offrirono l'occasione per quella che è stata definita "l'invenzione comunitaria"<sup>11</sup>, la cui costruzione ebbe inizio a partire dal 1950 per impulso del francese Jean Monnet.

Nacque così il Piano Schuman del 9 maggio 1950 (dal nome del Ministro degli Esteri francese Robert Schuman che lo propose agli altri "partners" europei); con tale Piano, ispirato da Jean Monnet, si prevedeva di "placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe". Si era infatti maturata la consapevolezza che un'Europa unita era essenziale per la pace mondiale, e che le passate inimicizie tra gli Stati d'Europa dovevano essere superate<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La tematica relativa alla formazione dei due blocchi e all'evolvere dei loro rapporti è ampiamente trattata da E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 731 e ss.

<sup>11</sup> Vedi B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 17.

<sup>12</sup> Sulla storia del processo di unificazione europea vedi anche J. LECERF, *Histoire de l'unité européenne*, Paris 1965. Di notevole significato sono ancora le "Mémoires" di J. MONNET, Paris, Fayard, 1976. Le "memorie" di Jean Monnet sono state pubblicate in italiano con il titolo "Cittadino d'Europa", Autobiografia, A. Guida Editore, Napoli, 2007. A Jean Monnet, da parte dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, è stato conferito il titolo di "cittadino onorario d'Europa".

C) Nel 1951 fu creata la CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), comprendente la Francia, la Germania federale, il Belgio, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, la quale costituisce la prima organizzazione di integrazione istituita nel contesto europeo.

Intanto Jean Monnet proseguiva la sua opera nella costruzione di un'Europa unita. Fu infatti ispiratore del Piano Pleven dell'ottobre 1950, relativo alla creazione di una Comunità europea di difesa, il cui Trattato fu firmato dagli stessi sei Paesi nel 1952. La Comunità europea di difesa avrebbe consentito il riarmo tedesco, integrando le forze militari della Germania federale in un contesto europeo sotto comando unificato. In seguito a mutamenti verificatesi a livello internazionale (come un certo allentarsi della tensione della Guerra Fredda) ed a motivazioni legate alla sovranità nazionale in tema di difesa, l'Assemblea nazionale francese, dopo avere a lungo dibattuto, rifiutò di ratificare il Trattato della CED, nell'agosto 1954<sup>13</sup>. Anche i negoziati sulla creazione di una Comunità politica europea fallirono.

La Conferenza di Messina del 1955 segnò la ripresa dell'idea dell'Europa comunitaria, che si concretizzò con la firma dei Trattati firmati a Roma il 25 marzo 1957. Con questi Trattati i sei "partners" europei dettero vita a due Comunità: la Comunità economica europea (il cui progetto risale all'olandese Johan Willem Beyan) e la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM), il cui progetto fu ispirato da Jean Monnet, per la considerazione della rilevanza che l'atomo avrebbe rappresentato per l'Europa del futuro.

La Gran Bretagna, che aveva accettato di partecipare ai negoziati iniziali del Progetto Schuman, si rifiutò successivamente di intervenire ai lavori preparatori, adducendo che, essendo legata al Commonwealth, non avrebbe potuto acconsentire a limitazioni di sovranità. Successivamente la Gran Bretagna (che nel frattempo aveva partecipato con la Danimarca, la Norvegia, l'Austria, la Svezia, la Svizzera e il Portogallo alla creazione dell'Associazione europea di libero scambio – EFTA) presentò, nell'agosto 1961, la domanda di adesione alla CEE, ma incontrò l'opposizione del Presedente francese De Gaulle; soltanto nel gennaio 1972 furono firmati gli Atti di adesione da parte della Gran Bretagna, della Danimarca e dell'Irlanda, che dettero luogo all'allargamento dell'area comunitaria a

---

<sup>13</sup> Per considerazioni sull'Europa della sicurezza vedi, di recente, B. BESANCENOT, in "Quelles valeurs pour l'Union européenne?", IV édition, La documentation Française, Paris, 2006, p. 83 e ss.

questi Stati con decorrenza dal 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore di tali Atti.

Con il Trattato CECA venne istituita un'integrazione settoriale in una prospettiva federale, con l'affermazione del carattere di "sopranazionalità" dell'ente attraverso il governo di una "Alta Autorità". Con il Trattato CEE venne creata una unione doganale, comprensiva di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi (mentre la CECA aveva istituito semplicemente una zona di libero scambio). Il potere di governo passò al Consiglio, con attenuazione del carattere di sovranazionalità. Vennero previste politiche comuni nei settori della concorrenza, dei trasporti, dell'agricoltura e dell'energia.

Dopo anni di guerra e di difficoltà economiche l'Europa occidentale conobbe un periodo di grande crescita e di ricostruzione delle sue economie e delle sue strutture, grazie all'impulso dei suoi grandi Padri: Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, gli italiani Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli ed altri, ispirati dalla stessa passione per la ricostruzione dell'Europa.

### 3-

Nel periodo compreso tra gli anni cinquanta e l'inizio degli anni sessanta del secolo ventesimo gli equilibri europei conobbero fasi alterne circa i rapporti tra Est e Ovest. Gli Stati dell'Europa dell'Est, posti nell'orbita sovietica e sottoposti all'ingerenza intransigente del governo di Mosca, conobbero un periodo di isolamento politico, culturale ed economico.

Negli anni cinquanta l'Europa venne a trovarsi così divisa in due blocchi ideologici, politici ed economici. Risale al 1955 il Patto di Varsavia, sostitutivo degli accordi militari bilaterali che l'URSS aveva concluso con gli Stati dell'Europa dell'Est. Il Patto di Varsavia, che può considerarsi la controffensiva sovietica all'ingresso della Germania Federale nell'Alleanza Atlantica (che avvenne nel 1954), integrò, sotto un comando unificato a direzione sovietica, le Forze militari dei c.d. "Stati fratelli", tra i quali la Germania Est. La Jugoslavia non entrò a fare parte del Patto di Varsavia, e l'Albania si ritirò dal Patto nel 1968.

Il Patto Atlantico, che associò, nel 1949, gli Stati Uniti ed il Canada a Stati dell'Europa occidentale, ebbe sino dalle origini un carattere essenzialmente difensivo, sulla base dei grandi principi su cui si fonda l'ordine internazionale: la libertà dei popoli, il governo del diritto, la giustizia in-

ternazionale, la considerazione dell'impiego della forza come rimedio estremo. A questi ideali di pacifismo e di democrazia non si sono sempre conformati gli Stati firmatari del Trattato. Basti pensare al Portogallo del regime di Salazar, alla Grecia della dittatura militare, alla Turchia.

Anche sul piano della cooperazione economica l'Europa venne a trovarsi divisa. Al fenomeno comunitario dell'Europa dell'ovest venne contrapposto il Mercato comune dell'Est (COMECON), creato nel 1959, in antitesi rispetto ai principi di liberismo economico proclamati dalle Comunità europee.

Il rapporto di confronto e di contrapposizione tra le due Superpotenze (Stati Uniti d'America e Unione Sovietica) non ebbe come terreno di scontro soltanto l'Europa ma si sviluppò in dimensione mondiale nel quadro delle Nazioni Unite, bloccando il Consiglio di Sicurezza. La guerra di Corea, che oppose dal 1950 al 1953 gli Stati Uniti e la Corea del Nord, sostenuta diplomaticamente dall'URSS e militarmente dalla Cina popolare, dette luogo a un irrigidimento nei rapporti tra i due blocchi. In questo periodo la guerra fredda ebbe il suo punto culminante, e dette luogo ad una vera e propria psicosi sia negli Stati Uniti che nell'Europa occidentale. Gli anni della guerra fredda coincisero con i primi fermenti della decolonizzazione che beneficiarono -soprattutto in certe regioni del continente asiatico- del sostegno dell'URSS e della Cina (divenuta comunista con l'ascesa al potere di Mao Dse Dong) ai movimenti di liberazione nazionale. In meno di dieci anni gran parte dell'Asia colonizzata si emancipò dal potere coloniale europeo.

Nel corso degli anni sessanta del ventesimo secolo si compì, a ritmo accelerato, la decolonizzazione di gran parte dell'Africa. Il colonialismo, come nota Di Nolfo<sup>14</sup>, aveva investito territori di vario grado e cultura, ricchezza, civiltà e organizzazione politica (provocando cambiamenti sociali e politici), piegato etnie e modi di produzione, convertendoli alla logica dell'economia di mercato. L'imperialismo coloniale aveva inserito l'Africa, che sino al 1870 era stata appena sfiorata dalle influenze europee (come l'Oceania e vasti territori dell'Asia centrale) nel sistema capitalistico occidentale. Tre Stati dell'Europa furono particolarmente coinvolti nell'imperialismo coloniale e, successivamente, nella decolonizzazione: la Gran Bretagna, il Belgio e la Francia.

Densa di problemi fu, com'è noto, la decolonizzazione in Congo belga, la cui indipendenza, proclamata in giugno 1960, fu seguita da tensioni

---

<sup>14</sup> Vedi *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 904.

e conflitti che opposero etnie rivali e correnti politiche filo-occidentali e filo-sovietiche. In conseguenza delle decisioni del governo di Bruxelles di ripristinare l'ordine a Elisabethville e a Léopoldville, e della secessione del Katanga, ebbe origine una crisi lunga e difficile che coinvolse le Grandi Potenze e l'ONU. La crisi ebbe fine nel 1962, con l'intervento di 20.000 caschi blu inviati dall'ONU.

Dopo il compimento della decolonizzazione gli Stati d'Europa ex-Potenze coloniali mantennero rapporti di vario genere -soprattutto economici- con le antiche colonie, pur non esercitando una potestà di governo.

Il 1° gennaio 1958 ebbe inizio l'attività istituzionale della CEE e dell'EURATOM, in un clima non scevro da difficoltà e da problemi nel quadro delle relazioni internazionali.

#### 4-

La Potenza sovietica, nonostante la morte di Stalin (avvenuta nel 1953), il quale aveva diretto in un clima di sospetto e di terrore l'immenso Impero ereditato dagli Zar e dalla rivoluzione bolscevica, coinvolgendo in tale clima i Paesi dell'Europa dell'Est satelliti dell'URSS, appariva ancora minacciosa ai confini orientali dell'Europa.

Il percorso della unificazione tra la Germania Federale e la Repubblica democratica di Germania (Germania Est) fu particolarmente lento e travagliato.

Nell'ambito della Germania federale andò delineandosi la c.d. "Ostpolitik", sostenuta dal Cancelliere federale Willy Brandt, il quale intendeva superare i limiti della "Westpolitik" di Adenauer. La "Ostpolitik" riportò qualche successo con la stipulazione di Trattati con l'Unione Sovietica; un primo Trattato fu firmato a Mosca il 12 agosto 1970, con cui i due Stati firmatari – Germania Federale e URSS – si impegnavano ad escludere dalle loro relazioni ogni ricorso alla forza e a rispettare senza restrizioni l'integrità territoriale di tutti gli Stati in Europa, nelle loro attuali frontiere (ivi comprese implicitamente la linea Oder/Neisse e la frontiera tra le due Germanie)<sup>15</sup>.

La dottrina della "sovranità limitata", frutto di una sintesi delle dichiarazioni rese dai dirigenti sovietici in relazione ai rapporti con gli Stati satelliti dell'Europa dell'Est, aveva scavato un profondo fossato tra l'Eu-

<sup>15</sup> Cf. S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine*, cit., p. 292

ropa dell'Est e quella dell'Ovest. I Sovietici, timorosi di perdere il controllo della politica estera e degli armamenti nel quadro del Patto di Varsavia, repressero con forza i movimenti insurrezionali in Ungheria, nel 1956, ove erano posizionate forze sovietiche in base al Patto di Varsavia; l'Ungheria era guidata da una struttura sociale che i Sovietici stentavano a fronteggiare, ma che apparve compatta nel chiedere profondi cambiamenti, come l'organizzazione di elezioni libere e pluraliste in contrapposizione al modello comunista sovietico, e la revisione del sistema economico in funzione delle esigenze dell'Ungheria e degli ungheresi. Il 1° novembre 1956 venne denunciato il Patto di Varsavia per proclamare la neutralità dell'Ungheria. La situazione comunque precipitò sino al punto che Nikita Chruščëv, spinto dalla vecchia guardia staliniana, decise di fare intervenire le Forze armate sovietiche. All'alba del 4 novembre 1956 i carri armati sovietici entrarono a Budapest, ove violenti combattimenti, durati parecchi giorni, fecero più di 2000 morti tra gli insorti. Alla fine di novembre ogni resistenza era cessata in Ungheria, e una forte repressione colpì gli insorti e gli oppositori<sup>16</sup>.

Gli avvenimenti del 1956 in Ungheria segnarono comunque la fine del carattere monolitico del blocco dell'Est e della sua incrollabilità.

I Sovietici non modificarono ancora sostanzialmente la tendenza dura e repressiva nei confronti degli Stati satelliti dell'Europa dell'Est, nell'ambito dei quali erano evidenti i segni di un rinnovamento ed un nuovo corso politico ed economico. Nella primavera del 1968 i Cecoslovacchi, guidati da Alexander Dubčëk, dettero inizio ad un programma di riforme finalizzate alla realizzazione di un "socialismo dal volto umano" teso a superare l'immobilismo politico ed economico e l'allineamento incondizionato all'Unione Sovietica. Sollecitato dai suoi alleati allora più fedeli, Léonid Brěznev decise di intervenire militarmente in Cecoslovacchia. Ciò avvenne nella notte del 21 agosto 1968, quando l'Armata sovietica e gli ausiliari del Patto di Varsavia invasero la Cecoslovacchia e occuparono Praga. Alla riuscita dell'operazione militare non corrispose però un egua-

---

<sup>16</sup> Per l'analisi delle vicende che hanno accompagnato l'insurrezione ungherese del 1956, vedi, anche per i riferimenti bibliografici, E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 854 e ss. In occasione di un viaggio ufficiale in Ungheria, intrapreso il 1° marzo 2006, il Presidente russo Vladimir Putin ha ammesso la "responsabilità morale" dell'URSS nella repressione della rivoluzione del 1956. Vedi ANNEXE, "Chronologie 2006" a "Le courrier des Pays de l'Est. La Russie et les autres Pays de la CEI en 2006", La Documentation Française, p. 24.

le successo politico dell'URSS; Brěznev fu infatti costretto a negoziare ed accettare un compromesso con le forze di resistenza, pur continuando ad occupare la Cecoslovacchia con le sue milizie<sup>17</sup>.

L'Albania, per protesta nei confronti dell'atteggiamento sovietico, si ritirò dal Patto di Varsavia. La Jugoslavia del Maresciallo Tito, la quale, pur non appartenendo alla zona d'influenza sovietica, aveva stabilito relazioni di buon vicinato con i Paesi dell'Europa dell'Est, protestò energicamente contro l'aggressione sovietica in Cecoslovacchia.

Occorrerà comunque attendere ancora due decenni e l'usura del socialismo reale di marca sovietica per giungere allo smantellamento del blocco dell'Est, oltre che ad una sostanziale trasformazione dell'assetto politico in tale area del continente europeo.

## 5-

Nel 1975 fu possibile la stipulazione dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki, che apparentemente codificava lo "status quo" inquadrando la divisione della Germania nell'ambito del sistema di sicurezza europea della CSCE. Qualcosa si stava comunque muovendo; nell'ambito delle due Germanie era viva la coscienza delle comuni radici, che i misfatti di Hitler avevano profondamente alterato<sup>18</sup>.

A partire dall'estate 1989, in seguito ai vasti flussi migratori tra le due Germanie e all'interno dell'area del Patto di Varsavia, e alle manifestazioni popolari, le gerarchie politiche della Germania Est furono poste in gravi difficoltà: l'8 novembre 1989 si dimise tutto il politburo. Il giorno successivo fu decisa l'apertura delle frontiere e, nella notte fra il 9 e il 10 novembre, migliaia di berlinesi festeggiarono la caduta del muro. Pure

---

<sup>17</sup> Per una esposizione sintetica delle vicende in Cecoslovacchia vedi S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine*, cit., p. 318 e ss. In occasione di un incontro con le Autorità ceche a Praga, il 2 marzo 2006, il Presidente russo V. Putin ha ammesso la "responsabilità morale" (ma non legale) dell'URSS nella repressione della primavera di Praga. Vedi ANNEXE, "Chronologie 2006" a "Le courrier des Pays de l'Est", cit., p. 24.

<sup>18</sup> Sulla "questione tedesca" vedi E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, p. 1334 e ss. Sulle implicazioni di tale questione in relazione al processo di integrazione europea vedi B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 165 e ss.

con le frontiere aperte la Repubblica di Germania Est continuò a sopravvivere per breve tempo con istituzioni proprie; la volontà di cambiamento era comunque fortissima nella popolazione. Vari avvenimenti si succedettero in meno di un anno: la decisione del Parlamento della Germania Est di ammettere il pluralismo politico e l'organizzazione di libere elezioni che videro la vittoria del Partito cristiano-democratico di Lothar de Maizière. Il voto popolare premiava la linea politica del Cancelliere della Germania Federale Helmut Kohl, il quale prese nelle sue mani la guida dei negoziati che dovevano portare la Germania alla piena unificazione.

A) Da parte sovietica l'allora Presidente dell'Unione sovietica Mikail Gorbačëv, pur dichiarandosi disposto ad accettare le decisioni del nuovo Parlamento, apparve incline ad un piano graduale per l'unificazione tedesca. Occorreva comunque considerare il problema in dimensione internazionale, dopo che i due Stati tedeschi avevano individuato i termini del loro accordo: la questione riguardava soprattutto sei Stati (i due Stati tedeschi e le quattro maggiori Potenze alleate) e metteva in gioco la collaborazione internazionale della Germania.

In seguito ad un incontro decisivo con Gorbačëv, Kohl riuscì a raggiungere un accordo il 16 luglio 1990, in base al quale l'Unione sovietica si dichiarava disposta a riconoscere alla Germania "piena unità e sovranità internazionale". Il 12 settembre 1990 venne firmato a Mosca il Trattato sull'assetto definitivo della Germania, che sanciva il riconoscimento delle intese bilaterali e dell'unificazione del Paese.

Il 31 marzo 1991, anche in conseguenza della firma degli Accordi di Parigi del novembre 1990 sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa, venne preso atto che l'alleanza militare dell'Est (il Patto di Varsavia) cessava di esistere.

Conseguenze a effetto "domino" delle vicende relative all'unificazione della Germania si ebbero in altri Paesi dell'Europa dell'Est. In Cecoslovacchia il fuoco covava da tempo sotto la cenere, fomentato da una forte dissidenza contro il totalitarismo comunista. Durante l'estate del 1989 le petizioni e le manifestazioni si moltiplicarono provocando repressioni e arresti. In seguito agli avvenimenti di Berlino si verificò una serie di manifestazioni di massa, per cui il Parlamento, a fine novembre 1989, prese l'iniziativa di promuovere un processo di liberalizzazione decretando l'abolizione del ruolo dirigente del partito comunista, e riconoscendo il pluralismo politico.

Conseguenze a effetto "domino" si ebbero anche in Polonia, Bulgaria

e Romania<sup>19</sup>. In Romania, in seguito ad una grave insurrezione scoppiata a Bucarest il 21 dicembre 1987 contro il potere tirannico del “conducator” Nicolae Ceausescu, il dittatore rumeno fu arrestato e giustiziato al termine di un processo sommario, il 27 dicembre. Nel maggio successivo si tennero le elezioni, che non furono però produttive di un sistema di governo veramente democratico.

In realtà, nei Paesi ex-comunisti dell'Europa dell'Est l'instaurazione di metodi e procedure democratiche si è rivelata inizialmente difficile data la mancanza, in questi Paesi, di tradizioni democratiche e di quadri politici ben organizzati e preparati, in conseguenza del precedente “vasallaggio” nei confronti dell'URSS.

**B)** In Unione sovietica, nel 1991, si compì l'ultimo atto della storia dell'Impero sovietico. L'ultimo Presidente sovietico, Mikail Gorbačëv, assunto al potere l'11 marzo 1985, si era prefisso un piano di ristrutturazione profonda del sistema sovietico (Perestrojka) comportante, tra l'altro, la possibilità per le imprese statali sovietiche indipendenti di avere rapporti diretti di cooperazione e concorrenza con le imprese occidentali<sup>20</sup>, nel tentativo di eliminare la contrapposizione tra il sistema del socialismo reale ed il sistema dell'economia di mercato, e di conciliare il principio leninista con l'esistenza del capitalismo. Com'è noto, il tentativo non riuscì.

Il canale, aperto con cautela da Gorbačëv, si trasformò in un fiume in piena che travolse gli argini interpretativi, come nota Di Nolfo<sup>21</sup>.

La strategia di Gorbačëv fu infatti annientata da un “golpe” organizzato da un gruppo di dirigenti conservatori, appoggiato da militari, da esponenti del KGB, dalla polizia e dalla Presidenza del Soviet supremo. Il “golpe” fallì, grazie anche alla resistenza della popolazione e all'energica determinazione del Presidente della Federazione russa Boris Eltsin.

L'episodio segnò comunque la fine dell'Unione sovietica. Gorbačëv si dimise da segretario generale del partito con una lettera alquanto polemica in cui denunciava che il Segretario ed il Politburo del CC del PCUS non erano intervenuti contro il colpo di Stato, e che il comitato centrale non

---

<sup>19</sup> Vedi S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine*, cit., p. 382.

<sup>20</sup> Vedi E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1393; B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 163 e ss.

<sup>21</sup> Vedi “*Storia delle relazioni internazionali*”, cit., p. 1393. Sulla fine dell'Impero sovietico vedi anche “*Documents d'études. Les Institutions de la Russie*”. La documentation Française. Droit constitutionnel et institutions politiques, 1998, n. 1.02, p. 3 e ss.

aveva saputo prendere una posizione ferma di condanna e di opposizione, ed invitò il PCUS a sciogliersi. Le Repubbliche che componevano la Grande Federazione dell'URSS proclamarono l'una dopo l'altra la loro indipendenza. L'8 dicembre 1991, a Minsk, i Presidenti delle tre Repubbliche slave (Russia, Bielorussia e Ucraina) presero atto della dissoluzione dell'URSS nella constatazione che l'URSS "comme sujet de droit international et réalité géopolitique" non esisteva più, e decisero di creare una Comunità di Stati indipendenti (CIS), a cui aderirono ben presto altre otto Repubbliche dell'ex-URSS. Con gli accordi di Alma-Ata del 21 dicembre 1991 gli Stati indipendenti dichiararono che, con la formazione della CIS, l'URSS cessava di esistere. La Comunità degli Stati indipendenti non ha però mai avuto una rilevanza autonoma come soggetto di diritto internazionale.

Il 25 dicembre 1991 Boris Eltsin indusse alle dimissioni Mikail Gorbačëv, in quanto Presidente di uno Stato federale (l'URSS), che ormai non esisteva più.

Cominciavano però a delinearci le tensioni e i contrasti che tuttora permangono all'interno degli Stati dell'ex-URSS, minacciando la stabilità della stessa Federazione russa e delle periferie dell'ex-Impero sovietico.

C) Sul piano della stabilità interna gli Stati scaturiti dalla dissoluzione dell'URSS hanno sofferto di situazioni di conflittualità determinate da contestazioni frontaliere e da contrasti inter-etnici.

Nella Federazione russa le rivendicazioni autonomiste di comunità etniche hanno fortemente turbato la pacifica coesistenza con atti di violenza e di terrorismo. La zona del Caucaso ne è stata particolarmente coinvolta, data la presenza di vari gruppi etnici (Ingusci, Circassi, Ceceni). La crisi della Cecenia, in particolare, con i suoi drammatici accadimenti ha fatto ripiombare la Russia "dans ses stéréotypes historiques", come ebbe a rilevare un membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, per cui "deux âmes réapparaissent: l'âme européenne et l'âme asiatique"<sup>22</sup>.

La crisi della Cecenia, che ha radici antiche, ha avuto origine dalla mancata accettazione, da parte dell'allora Presidente della Federazione russa Boris Eltsin, della Dichiarazione di indipendenza del Presidente ce-

---

<sup>22</sup> Vedi E. GELIN, *Adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe à la lumière de la crise tchéchène*, in *Revue générale de droit international public*, 1995, 3, p. 637.

ceno Doudaïev, fatta il 1° novembre 1991<sup>23</sup>. Nel 1992 la Cecenia, una Repubblica posta a nord del Caucaso facente parte sul piano amministrativo della Federazione russa, rifiutò di firmare il Trattato della Federazione russa che cementava le nuove relazioni tra la Russia e le sue province, e adottò, il 12 marzo, la sua Costituzione. Nel 1993 Doudaïev dissolse il parlamento ceceno e rifiutò la partecipazione della Cecenia sia alle elezioni presidenziali russe, sia al referendum sull'adozione della nuova costituzione russa. L'opposizione, appoggiata dalla Russia, tentò un colpo di forza contro il Presidente nel novembre 1994; l'11 novembre 1994 le milizie russe invasero la Cecenia. Ebbe così origine un lungo e sanguinoso conflitto, articolato in due successivi momenti.

Furono anni tumultuosi, caratterizzati anche da rivalità politiche insorte a Grozny, e da infiltrazioni di Al-Quaeda, che allarmarono i dirigenti del Kremlino, timorosi di reazioni a catena nelle altre zone del Caucaso.

In conseguenza delle incursioni nel Daghestan in agosto del 1999, e degli attentati perpetrati in settembre di quell'anno in Russia e addebitati ai Ceceni, le milizie russe, in febbraio del 2000, distrussero Grozny: per vennero informazioni di massacri di civili e di campi di sterminio. In aprile del 2000 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sospese la Russia dal diritto di voto.

In giugno del 2000 il nuovo Presidente russo Vladimir Putin, eletto il 26 marzo, pose la Cecenia sotto amministrazione presidenziale diretta; in gennaio del 2001 la direzione dell'operazione anti-terrorismo in Cecenia fu trasferita al FSB, ed il Consiglio d'Europa restituì il diritto di voto alla Russia.

Seguirono però vicende drammatiche, e si ebbero notizie di violenze e massacri, accentuandosi la contrapposizione tra le parti in conflitto. Proseguirono le azioni terroristiche. Il 26 ottobre 2002 vi fu la presa di ostaggi nel teatro moscovita Dubrovka da parte di un "commando" di una cinquantina di ceceni, che si concluse con un massacro. In febbraio 2004 ebbe luogo un attentato alla metropolitana di Mosca; seguì l'orrendo massacro di Beslan, nell'Ossezia del Nord, nella scuola n. 1. Violenze e provocazioni reciproche impedivano la coesistenza pacifica nell'area. Tali episodi sono legati al groviglio di etnie e di popoli diversi per storia, religione, condizione economica, come appare anche dal recentissimo

---

<sup>23</sup> Sullo svolgimento degli avvenimenti in Cecenia, vedi in particolare COMITÉ TCHÉTCHÉNIÉ, "*Tchéchénie. Dix clés pour comprendre*", Paris, La Découverte, 2003, 2005.

conflitto che ha opposto la Georgia alla Russia, in conseguenza delle secessioni dell'Ossezia del Sud e dell'Abkazia, contrastate violentemente dalla Georgia, e sostenute, anche militarmente, dalla Russia, intervenuta per mettere fine ad una strage di civili russi. Errori reciproci sia da parte della Georgia che da parte della Russia hanno aggravato la tensione nell'area. Come ha rilevato il Presidente francese Sarkozy, Presidente di turno dell'Unione europea, il quale ha negoziato un piano di pace "il fant *procéder par étapes*" nella ricerca di soluzioni ai complessi problemi di relazioni internazionali nei rapporti con la Russia.

## 6-

Nel quadro occidentale dell'Europa il processo di integrazione comunitaria proseguiva con l'adesione della Grecia (a partire dal gennaio 1980) e poi della Spagna e del Portogallo (dal 1° gennaio 1986)

La penisola iberica costituisce un'area territoriale importante nel quadro europeo, in virtù della sua posizione strategica sul mare Mediterraneo e sull'Oceano Atlantico. Sia la Spagna che il Portogallo avevano sofferto il peso di due dittature (quella di Franco in Spagna e quella di Salazar in Portogallo) che avevano condotto questi Paesi ad una condizione di isolamento e di emarginazione politica ed economica rispetto al resto dell'Europa occidentale. Superando perplessità ed incertezze i negoziati per l'adesione si conclusero il 12 gennaio 1985 con la firma a Madrid e Lisbona dei Trattati relativi. Il 1° gennaio 1986, con la ratifica dei Trattati di adesione, la Spagna e il Portogallo divennero così membri a pieno titolo delle Comunità.

Le Comunità europee, attraverso Trattati successivi cui ha corrisposto una estensione delle finalità di cooperazione e di integrazione, hanno avuto una progressiva evoluzione sia per quanto concerne la portata soggettiva, sia per quel che riguarda l'integrazione nel loro ambito, che si è fatta via via più coesa nel perseguimento di un "europeismo federalista".

Nel 1986 fu firmato e sottoposto al procedimento di ratifica nei Paesi membri l'Atto unico, che entrò in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto unico europeo è il risultato del primo grande tentativo di riforma dei Trattati di Roma del 1957, con l'estensione della competenza comunitaria ai settori della tecnologia e dell'ambiente, e la previsione di un grande mercato unificato. Esso ha precisato alcuni obiettivi comunitari, quali il completamento del mercato interno europeo e la realizzazione, entro il 1992, di un vasto spazio senza frontiere; lo sviluppo tecnologico; il progresso ver-

so una unione economica e monetaria; il rafforzamento della coesione economica e sociale; il miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di lavoro. Con l'Atto unico è stata prevista anche la istituzionalizzazione della cooperazione fra gli Stati membri nel settore della politica estera.

Una tappa importantissima nell'evoluzione comunitaria è stata la firma, il 7 febbraio 1992, del Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° gennaio 1993, il quale ha completato il processo di integrazione istituendo una "Unione europea".

Una delle realizzazioni più significative del Trattato di Maastricht è stata l'Unione monetaria, consistente nella creazione di una moneta unica europea. Considerata come il "motore" dell'integrazione, l'Unione economica e monetaria è stata realizzata in tre tappe successive. A partire dal 1994 è stato creato un Istituto monetario europeo, preposto al controllo della convergenza delle politiche economiche degli Stati dell'Unione. Nel 1996 è stata compilata una lista degli Stati rispondenti a particolari criteri di convergenza (come l'inflazione contenuta, il deficit pubblico limitato ecc.); nel caso in cui almeno sette Stati fossero considerati rispondenti a tali criteri, sarebbe stata creata una Banca centrale europea indipendente dai Governi, ed una moneta unica, l'Euro<sup>24</sup>. Il progetto dell'Unione monetaria (come quella dell'Unione politica) è il risultato della "partnership" Kohl-Mitterrand, che si rivelò fondamentale per gli sviluppi della cooperazione europea integrata.

La necessità di creare una Unione politica coesa fu evidenziata dai Capi di Stato e di Governo dei Dodici nell'ottobre 1990, all'indomani degli avvenimenti che condussero allo smantellamento del blocco del-

---

<sup>24</sup> Il 3 maggio 1998, deliberando in conformità con l'art. 109 n. 4, il Consiglio, riunito nella composizione dei Capi di Stato e di Governo, decise le designazioni degli Stati membri dell'UEM, ammettendo 11 degli allora 15 membri della Comunità: Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia. Nella stessa decisione il Consiglio accertava che il Regno Unito e la Danimarca si erano avvalsi della facoltà di non passare alla terza fase dell'UEM. La Svezia e la Grecia non avevano ancora soddisfatto le condizioni necessarie. La Svezia ha poi respinto l'euro nel referendum del 14 settembre 2003. Sull'origine dell'euro e la sue prospettive future, anche in considerazione dell'ulteriore allargamento dell'Unione, vedi "*L'euro: réussite ou échec*", in "Questions internationales", n. 17, "La documentation Française". A partire dal 1° gennaio 2008 anche Malta e Cipro hanno adottato l'euro: la zona euro rappresenta ormai più del 70% del prodotto interno lordo dell'Unione europea. Il Regno Unito (come la Danimarca) beneficia di deroghe rispetto alla moneta unica europea. La politica comunitaria in materia verrà coordinata nell'ambito dell'Eurogruppo, che riunisce i ministri delle finanze e la cui esistenza è stata riconosciuta dal Trattato di Lisbona.

l'Est: l'idea di rilanciare l'Unione politica comportava certamente rischi e difficoltà di attuazione, nella transizione progressiva delle entità comunitarie delle origini, in dimensione prevalentemente economica, a forme più complete di cooperazione e di coesione, atte a superare la competenza e la sovranità nazionale anche sul piano politico.

In effetti, il fenomeno della cooperazione europea integrata non può prescindere da un rapporto di coesione tra le "identità nazionali" dei "partners" europei, canalizzato ai fini di una "identità europea" fondata su interessi comuni e condivisi. Sul piano politico, e della politica estera, la coesione tra i "partners" europei, e la potenzialità di azione dell'Unione europea sono state spesso messe in crisi, anche in relazione all'ultima guerra in Iraq.

Il trattato di Unione (TUE) ha previsto tre pilastri fondamentali, cioè: le Comunità europee già esistenti, con ampliamento delle loro competenze, la politica estera e di sicurezza comune (PESC); la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Il TUE ha inoltre introdotto il principio della sussidiarietà, in base al quale, ove si tratti di materie che non rientrano nella competenza esclusiva della Comunità, questa possa intervenire, sempre che l'azione prevista abbia una dimensione europea e l'intervento comunitario risulti essere la migliore soluzione per problemi che gli Stati dovrebbero affrontare, ma rispetto ai quali rivelano insufficienze e inadeguatezze di azione. Il principio di sussidiarietà va combinato con il principio di proporzionalità, ai sensi del quale l'azione comunitaria non deve andare al di là di quanto è necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi del Trattato, in modo da consentire un coordinamento efficace ed armonioso delle competenze comunitarie e nazionali.

Con il Trattato di Maastricht è stata creata anche una cittadinanza europea, di cui si dirà in seguito.

Il 1° gennaio 1995 hanno fatto ingresso nell'Unione europea l'Austria, la Svezia e la Finlandia: l'Unione è così passata a quindici Stati membri. L'adesione di tali Stati ha posto qualche problema per quanto concerne la politica estera e di difesa in considerazione della "neutralità" di essi. Il Trattato di Maastricht prevede infatti la definizione "à terme" di una politica di difesa comune. Ciò non ha comunque impedito l'appartenenza degli Stati medesimi all'Unione.

Con il Trattato di Amsterdam, concluso il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore nel maggio del 1999, è stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di formazione dei provvedimenti comunitari,

ed è stata introdotta una nuova forma di cooperazione: la cooperazione rafforzata. Con tale espressione si è inteso fare riferimento alla possibilità che alcuni Stati possano attivare tra loro una cooperazione o collaborazione più stretta in taluni settori o materie, sempre che non vengano alterati gli equilibri istituzionali comunitari, non venga pregiudicato l'“acquis” comunitario, e la cooperazione rafforzata sia aperta a tutti gli Stati membri, nel senso che ognuno di essi possa in qualsiasi momento aderirvi.

Con il Trattato di Nizza, firmato il 10 marzo 2001, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, il sistema istituzionale comunitario è stato ulteriormente perfezionato e, in vista dell'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), è stato adottato un Protocollo dedicato a tale questione.

A Nizza, il 7 dicembre 2000, è stata proclamata da parte dei rappresentanti delle maggiori istituzioni comunitarie, la Carta dei diritti fondamentali, la quale avrebbe dovuto essere incorporata nel Trattato costituzionale approvato dal Consiglio europeo e firmato dai “partners” comunitari il 29 ottobre 2004: i “no” francese e olandese nel referendum convocato ai fini della ratifica da parte della Francia e dell'Olanda ne avevano bloccato il percorso.

La protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario nonché dell'Unione europea, ha avuto un graduale riconoscimento a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, sino alla proclamazione della Carta. La garanzia dei diritti fondamentali a livello dell'Unione europea è da tempo ritenuta una condizione di riconoscimento del principio del primato del diritto comunitario da parte delle Corti Costituzionali e delle Corti Supreme degli Stati membri. La proclamazione della Carta viene ad assumere rilevanza nel nuovo articolo 6, 1° cpv. del Trattato di Lisbona, in cui è detto che essa “a la même valeur juridique que les traités”.

## 7-

Il violento smembramento della Grande Federazione Jugoslava, che ha dato luogo ad una serie di conflitti sanguinosissimi, ha costituito una “sfida” anche per l'Unione europea, i cui tentativi per imporre la pacificazione dell'area e per proporre soluzioni adeguate alla crisi in atto restarono per lungo tempo inefficaci. Pur avendo espresso inizialmente l'auspicio del mantenimento dell'integrità territoriale della Jugoslavia, l'U-

nione europea, dato l'incalzare degli eventi e della frammentazione dell'area in distinte entità statali, finì con il riconoscere gli Stati scaturiti dalla dissoluzione, condannando la Repubblica federale ed il suo "leader" Milosevic per gli abusi effettuati.

Nell'area balcanica un acceso conflitto ha opposto, negli anni 1998-1999, nella regione del Kosovo (di cui, da parte del governo jugoslavo, era stata in precedenza riconosciuta l'autonomia), la popolazione filo-albanese alle milizie serbe, manovrate dal governo di Belgrado. La decisione presa nel 1989 da Milosevic di porre fine all'autonomia del Kosovo, si urtò con una resistenza sempre più forte da parte di coloro che si opponevano al disegno della "Grande Serbia" perseguito dai dirigenti di Belgrado.

La resistenza si trasformò, nel 1998, in una guerra aperta, condotta dai Serbi con la stessa ferocia con cui avevano condotto le ostilità in Bosnia Erzegovina anni addietro. In seguito alle atrocità commesse e all'esodo massiccio delle popolazioni del Kosovo (la c. d. "pulizia etnica" voluta da Milosevic), la NATO decise di intervenire militarmente per costringere l'armata serba ad evacuare la regione. Per più di tre mesi le Forze aeree alleate bombardarono Belgrado ed altre località, in modo da indurre il governo jugoslavo a cedere; gli attacchi della NATO in difesa delle popolazioni del Kosovo sono stati aspramente contestati dalle Autorità di Belgrado, alla luce della "legalità" internazionale<sup>25</sup>.

In effetti, l'intervento militare della NATO, anche se posto in essere per fini umanitari e per ripristinare un ambiente sicuro per le popolazioni minacciate, è avvenuto senza una esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, al termine di vari tentativi di soluzione pacifica posti in essere da diplomatici e da dirigenti di organizzazioni umanitarie.

Va notato che il principio del non intervento non può essere fatto valere per coprire atti di genocidio o altre atrocità, così come violazioni del diritto umanitario su larga scala e operazioni di pulizia etnica, in considerazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio del 1948 (Genocide Convention), con cui gli Stati aderenti hanno convenuto che il crimine di genocidio, sia che venga com-

---

<sup>25</sup> Sulla guerra del Kosovo, alla luce della legalità internazionale, vedi G. PALMISANO, *L'ammissibilità del ricorso alla forza armata a fini umanitari e la guerra del Kosovo*, in "La Comunità internazionale", 2003, I, p. 17 e ss.

messo in tempo di pace che in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale, che va prevenuto e punito.

In precedenza posto sotto il dominio dell'ex-Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia-Montenegro), il Kosovo rivendica ora piena indipendenza, avendo una sua precisa caratterizzazione identitaria nei confronti dell'identità serba. Al riguardo può comunque farsi valere che, in futuro, il Kosovo sarà destinato ad integrarsi con la Serbia nel vasto contesto di una Unione europea comprendente anche l'area balcanica.

L'indipendenza del Montenegro da Belgrado è stata sancita dal referendum del 21 maggio 2006. Le elezioni politiche in Montenegro sono state effettuate il 10 settembre 2006, con notevole affermazione della coalizione "Per un Montenegro europeo"; ciò può consentire di accelerare il cammino verso l'Unione europea, previa stipulazione di un Accordo di stabilizzazione e associazione.

## 8-

L'adesione all'Unione europea, in seguito alla firma, il 16 aprile 2003, ad Atene, del Trattato relativo da parte di dieci nuovi Stati (di cui otto appartenenti all'Europa centrale e orientale, oltre a due piccole entità, Malta e Cipro) costituisce un notevole passo avanti nella costruzione di un'Europa unificata e integrata, auspicata al momento della caduta del muro di Berlino e della fine dei blocchi contrapposti. Dal 1° gennaio 2007 sono entrati a far parte dell'Unione europea anche la Bulgaria e la Romania. L'Unione è così arrivata a 27 Stati membri. I due Stati balcanici saranno però sottoposti per tre anni ad uno stretto regime di sorveglianza, in modo da verificare che mantengano gli impegni presi con l'Europa, soprattutto nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Rispetto alla connotazione iniziale e alla base associativa l'Unione europea appare oggi alquanto mutata. L'estensione alla Polonia, alla Repubblica ceca, alla Slovacchia, all'Ungheria, alla Slovenia, all'Estonia, alla Lituania e alla Lettonia (e oggi alla Bulgaria e alla Romania) dei principi e dei valori del sistema liberal-democratico europeo e dell'"acquis" comunitario, aveva suscitato perplessità e interrogativi, dal momento che nessuno di tali Stati aveva partecipato al grande movimento europeista del dopoguerra, in quanto facenti parte dell'area di influenza sovietica; con l'eccezione della Slovenia – già membro dell'ex Grande Federazione jugoslava – la quale ha potuto adottare la moneta unica, l'euro, a partire dal 1° gennaio 2007. Il modello sloveno di integrazione poggia su tre pi-

lastrici: stabilità politica e democratica, economia aperta e competitiva, posizione geografica strategica<sup>26</sup>.

L'allargamento, se considerato dal punto di vista degli Stati dell'Europa dell'Est, appare come una rivalsea nei confronti della divisione artificiosa dell'Europa operata a Yalta, ed un ritorno sulla scena europea di Stati altrimenti destinati all'isolamento e all'immobilismo. Nell'ottica dell'Ovest l'evento, caldeggiato dall'italiano Romano Prodi (allora Presidente della Commissione comunitaria), si presenta come una "sfida storica" (per usare un'espressione impiegata dall'ex-ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer) della costruzione comunitaria, la quale comporta anche rischi di fratture e di divisioni suscettibili di rallentare e ritardare il processo di coesione<sup>27</sup>.

Sia i membri originari che quelli di ingresso più recente, appartenenti ad aree prima contrapposte, dovranno dare prova della loro volontà e capacità di integrarsi nel sistema di "governance" comunitaria nel perseguimento di ogni obiettivo politico ed economico dell'Unione europea.

**A)** Al Vertice di Nizza del 2001 si discusse molto sulla distribuzione del potere in seno all'Unione e sulle regole del gioco, sullo sfondo dei grandi mutamenti geo-politici e geo-economici dell'Europa dell'Est.

I negoziati per l'adesione dei Paesi PECO furono preceduti da vari accordi di associazione di tali Paesi (con la Polonia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia nel 1991) con l'Unione europea, i quali non facevano però esplicito riferimento alla prospettiva di un allargamento. I negoziati di adesione ebbero inizio nel 1998 per sfociare, in dicembre 2002, nel Vertice di Copenaghen, conclusivo ai fini dell'ingresso dei nuovi Stati. La firma del Trattato di adesione si ebbe, come già detto, il 16 aprile 2003 ad Atene.

Al Vertice di Copenaghen del 2002 prevalsero il realismo ed il pragmatismo, per cui l'ampliamento venne considerato nell'ottica dei vantaggi e degli svantaggi, dei costi e dei benefici. Da parte dei Paesi dell'Europa dell'Est l'Unione europea è stata considerata come una "comunità di sicurezza", atta a promuovere la stabilità, neutralizzando le tensioni ed i potenziali conflitti con i Paesi vicini in relazione allo "status" dei gruppi

---

<sup>26</sup> Vedi G. LECOMTE, *La Slovénie, modèle d'intégration européenne*, in "Questions internationales", 2007, n. 23, p. 36.

<sup>27</sup> Vedi D. DAKOWSKA et L. NEUMAYER, *"L'Union européenne élargie". Acteurs et processus. Introduction: repenser l'impact de l'adhésion*, in "Politique européenne", n. 15, 2005, L'Harmattan.

minoritari (come, ad es., i gruppi di minoranze ungheresi presenti in Slovacchia e in Romania, e i gruppi di minoranze russe esistenti nei Paesi baltici), nel passaggio da una concezione essenzialmente etnico-linguistica dell'identità nazionale all'estensione a tutti i nazionali della cittadinanza europea, con le relative prerogative.

Uno degli obiettivi prioritari dell'Unione – promosso particolarmente dalla Germania – è quello di sviluppare lo spazio europeo di sicurezza e di stabilità. In tale ottica va approfondito particolarmente il processo di stabilizzazione dei Paesi appartenenti all'area dei Balcani occidentali, allo scopo di favorire i processi di adesione, e per definire con maggiore precisione la politica europea di “vicinato” con i Paesi con i quali non è prevista una prospettiva di adesione piena all'Unione europea.

**B)** La Commissione europea, preoccupata delle eventuali conseguenze dell'ampliamento sulla stabilità del continente europeo e sull'evoluzione dell'azione comunitaria, lanciò il progetto di una politica estera, detta “di vicinato, come chiave di stabilità per un'Europa più grande”, con l'obiettivo di creare un circolo di Paesi amici ben governati alle frontiere dell'Unione<sup>28</sup>. La politica europea di vicinato (PEV) fu approvata dal Consiglio europeo in giugno del 2003.

Allora Presidente della Commissione Romano Prodi aveva dato al progetto della politica di vicinato il nome di “everything but institutions”, con l'idea che la condivisione con l'Unione, da parte dei Paesi vicini, di tutto all'infuori delle istituzioni, sarebbe in condizione di estendere un insieme di principi e di valori che definirebbero l'essenza stessa dell'Unione<sup>29</sup>.

Parte del progetto della politica di prossimità dovrebbe essere, secondo l'idea avanzata da Prodi, la costruzione di “uno spazio economico europeo comune” tra la Russia e l'Unione europea. Ciò renderebbe possibile l'estensione della cooperazione tra Mosca e Bruxelles dal terreno della sicurezza a quello dell'economia. Il 4 dicembre 2006 la Commissione ha presentato un insieme di proposte destinate a dare nuovo impulso alla PEV, in quanto concentrate su settori di mutuo interesse per le parti,

---

<sup>28</sup> Vedi A. GOUJON, *L'Europe élargie en quête d'identité: légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage*, in “L'Union européenne élargie”, cit., p. 137 e ss.

<sup>29</sup> Sulla “politica di vicinato” vedi anche E. LETTA, *L'Europa a venticinque. Dai referendum alla Turchia: le sfide della nuova Europa*, 2ª edizione aggiornata, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 120-121.

quali, in primo luogo, quelli attinenti alle relazioni commerciali e alla cooperazione in materia di energia, di politica migratoria e di visti. Per il periodo compreso tra il 2007 e il 2013 il bilancio previsto per i sedici Stati interessati alla PEV sarà di circa 12 miliardi di euro.

In conseguenza dell'allargamento l'Unione europea si trova ad avere frontiere comuni con la Federazione russa. Il problema delle frontiere nel quadro europeo presenta aspetti complessi. Come si è notato, l'Europa sembra oscillare tra due opposte aspirazioni: la volontà di superare le frontiere nel suo contesto, per eliminare le divisioni interne nella considerazione della comune civiltà, e la volontà di consolidare le frontiere, per preservare l'identità delle nazioni e dei popoli.

Il forte impatto, nel tessuto sociale russo, delle idee maturate nella cultura di massa occidentale, successivamente alla fine del comunismo, si contrappone all'immagine di una Russia che “ne peut s'extraire des démons du passé”, per cui “le mystère russe semble encore ovoir de beaux jours devant lui”<sup>30</sup>. In un'ottica evolutiva i rapporti tra l'Europa e la Russia vanno comunque considerati sulla base del rispetto di principi e di valori fondamentali, condivisibili in un ampio contesto internazionale.

## II

### 9-

Si pone oggi il problema della formazione di una nuova “coscienza europea”, in una Europa che affonda le radici nella storia più o meno recente, ma che si è mostrata disponibile nei confronti di nuove esperienze di relazioni internazionali.

Nella formazione di una “identità” e di una “coscienza” europea nel quadro della cooperazione intergovernativa tra gli Stati d'Europa, il coinvolgimento e l'impegno del Consiglio d'Europa sono determinanti nella definizione dei principi e dei valori di legittimità democratica e nella promozione degli ideali che costituiscono il patrimonio comune degli Stati d'Europa (art. 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa).

Gli elementi fondamentali della legittimità democratica proclamati dal Consiglio d'Europa – che annovera oggi quarantasette Stati membri –

---

<sup>30</sup> Vedi “*Dictionnaire de la Russie*”, sous la direction de P. LAUCHY, Larousse à present, 2008, p. 15.

sono indicati nell'art. 3 dello Statuto, in cui si afferma che ogni Stato membro deve rispettare il principio della preminenza del diritto e il principio in virtù del quale ad ogni persona posta sotto la propria giurisdizione possa essere garantito il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'art. 3 è stato costantemente interpretato alla luce del Preambolo (in cui vi è un chiaro riferimento ai "valori spirituali e morali" che costituiscono il patrimonio comune dei popoli d'Europa, e che sono all'origine dei principi di libertà individuale e libertà politica, e di preminenza del diritto) e dell'art. 1 dello Statuto.

Ogni Stato europeo considerato capace ed avente la volontà di conformarsi alle disposizioni di cui all'art. 3, può essere invitato dal Comitato dei Ministri a divenire membro dell'organizzazione, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto<sup>31</sup>.

La risoluzione statutaria adottata dal Comitato dei Ministri nel corso della sua 8<sup>o</sup> sessione, nel mese di maggio 1951, ha formalizzato la prassi dell'organizzazione in materia di ammissione, richiedendo, oltre ai requisiti di cui all'art. 4, il parere consultivo dell'Assemblea parlamentare<sup>32</sup>.

L'art. 8 dello Statuto prevede che ogni Stato membro il quale violi gravemente le disposizioni di cui all'art. 3 può essere sospeso dal suo diritto di rappresentanza nelle istituzioni del Consiglio d'Europa, ed invitato dal Comitato dei Ministri a ritirarsi alle condizioni previste dall'art. 7. Qualora esso non ottemperi a tale richiesta, il Comitato dei Mi-

---

<sup>31</sup> Sui criteri di ammissione al Consiglio d'Europa vedi E. GELIN, *Les critères d'admission des nouveaux États indépendants au Conseil de l'Europe*, in *Rev. du droit intern. et du droit comparé*, 1996, p. 341, richiamato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, "Compliance review" nel Consiglio d'Europa, Milano, Giuffrè, 2004, p. 21 e ss. I candidati all'ammissione al Consiglio devono essere "Stati" indipendenti e sovrani, e appartenenti all'area geografica europea. Estonia, Lituania e Lettonia hanno dovuto attendere fino al 18 settembre 1991 per essere ammessi a sedere nell'Assemblea parlamentare perché, fino a quella data, la loro sovranità non era riconosciuta da tutti i membri del Consiglio d'Europa. Nel parere 190 (1995) relativo alla domanda di adesione dell'Ucraina, l'Assemblea parlamentare ha fatto esplicito riferimento sia alla dichiarazione di sovranità del 16 luglio 1990, sia alla dichiarazione di indipendenza del 24 agosto 1991. Analogo riferimento alla dichiarazione di indipendenza e delle tappe principali dell'evoluzione verso un regime democratico è contenuto anche nel parere 191 (1995) sulla domanda di adesione dell'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia.

<sup>32</sup> Cfr. Risoluzione (51)30. La risoluzione ha previsto la consultazione dell'Assemblea parlamentare anche ai fini dell'espulsione dall'organizzazione.

nistri può decidere che il membro in questione ha cessato di fare parte del Consiglio a partire dalla data che verrà stabilita dal Comitato medesimo.

**A)** Il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si trovarono a dover risolvere la questione legata all'interpretazione dell'art. 3 dello Statuto, in seguito al colpo di Stato verificatosi in Grecia nel 1967, con l'avvento della dittatura militare.

Con la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del 31 gennaio 1968 l'art. 3 dello Statuto venne richiamato per esigere da parte del Governo greco una garanzia effettiva, comprovata da una costituzione democratica di ristabilimento del regime parlamentare sovvertito dalla legge marziale<sup>33</sup>. Di fronte al mancato ristabilimento della democrazia, l'anno successivo l'Assemblea dichiarò che il regime instaurato in Grecia aveva violato i requisiti di cui all'art. 3 dello Statuto, ai fini dell'appartenenza al Consiglio d'Europa, e raccomandò al Comitato dei Ministri di adottare le misure di sospensione o di espulsione previste dall'art. 8. Il ritiro della Grecia dal Consiglio d'Europa in base all'art. 7 dello Statuto evitò l'applicazione di tali misure<sup>34</sup>.

Dopo la caduta del regime militare fu attivata, su richiesta del nuovo governo greco, la procedura di riammissione con la risoluzione del 22 gennaio 1974 dell'Assemblea; con tale risoluzione vennero enunciate le condizioni per ripristinare i diritti umani e le garanzie fondamentali, e rivitalizzare una politica libera e democratica.

**B)** L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha cercato di interpretare e di sviluppare la nozione di democrazia in conformità con le clausole statutarie. Nella risoluzione relativa ai "principi della democrazia"<sup>35</sup>, adottata prima dell'allargamento a Est, ha insistito particolarmente sul pluralismo politico, sottolineando che libere elezioni a suffragio universale e a voto segreto, convocate a intervalli regolari e ragionevoli ai fini della creazione di organismi parlamentari dotati di potere sovrano e composti di rappresentanti di partiti politici liberi di organizzarsi e di

---

<sup>33</sup> Sulla questione greca vedi C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa: analisi di taluni problemi interpretativi*, in Riv. di dir europeo, 1970, p. 37 e ss; IDEM, *La questione greca al Consiglio d'Europa: considerazioni conclusive*, ibidem, p. 149 e ss.

<sup>34</sup> Cfr. C. ZANGHÌ, *op. loc. cit.*

<sup>35</sup> Cfr. Ris. 800 (1983) dell'1-7-1983.

esprimersi, costituiscono un elemento insostituibile della vita politica democratica.

Esprimendo la concezione contemporanea dello Stato di diritto, la suddetta Risoluzione ha posto in rilievo la figura del giudice nella sua funzione di controllo dell'amministrazione dello Stato, e di salvaguardia dei diritti umani.

La Risoluzione anzidetta ha costituito, seppure nei limiti di un testo di portata generale, un punto di riferimento ai fini della valutazione delle candidature degli Stati dell'Europa centrale e orientale.

L'amministrazione degli Stati dell'Europa dell'Est, in transizione verso forme di governo democratiche, ha posto il problema del controllo del principio della preminenza del diritto all'interno dei rispettivi ordinamenti, sia all'atto dell'ammissione che durante la partecipazione alla vita dell'organizzazione<sup>36</sup>.

## 10-

Un problema spinoso, che ha dato luogo, in pratica, a difficoltà di soluzione, è quello relativo alle minoranze nazionali, con cui il Consiglio d'Europa (e più ancora, come si dirà, la CSCE/OSCE) ha dovuto confrontarsi.

Il trattamento delle persone appartenenti a gruppi di minoranze, pur comportando il riconoscimento di diritti specifici connessi alla loro identità (quali i diritti culturali, i diritti relativi all'uso della lingua, i diritti della pratica religiosa) si innesta nella più ampia tematica della tutela dei diritti umani, in quanto riconosciuti ad ogni individuo, quali che siano la razza e l'etnia da cui proviene, la sua lingua e la sua religione, da una serie di Atti internazionali<sup>37</sup>. Di tali diritti, innati e fondamentali (come il diritto alla vita con la relativa tutela, il diritto alla libertà e alla sicurezza,

---

<sup>36</sup> Vedi KOLLER, *Le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe, son rôle dans le rapprochement avec les Pays de l'Europe de l'Est*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1999, p. 385 e ss.; G.C. BRUNO, *Il principio della preminenza del diritto nell'esperienza del Consiglio d'Europa: l'attività della Commissione "Democrazia attraverso il diritto" riguardo ai Paesi della nuova Europa*, in "Democratizzazione all'Est e diritto internazionale", Napoli, ESI, 1998, p. 111 e ss.

<sup>37</sup> Sulla tutela dei diritti umani, intesi in ampia accezione, vedi. M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, ESI, 1999.

al rispetto della vita privata e familiare) sono egualmente partecipi e fruitori sia gli appartenenti alla maggioranza che i membri della minoranza (etnica, religiosa e linguistica) negli Stati. Il concetto di democrazia va infatti interpretato in un ampio significato, con riferimento all'intero popolo stanziato nel territorio statale, e non in senso incompatibile con il concetto di libertà<sup>38</sup>. Non può esservi antitesi tra "democrazia" e "libertà", se non in caso di grave perturbamento all'ordine pubblico, e di lotta alla criminalità organizzata che necessiti di misure legittime di controllo e di sorveglianza, le quali debbono essere però conformi ai principi fondamentali dello Stato di diritto. Abusi si sono talora verificati in questo delicatissimo settore.

Stante la natura individuale dei diritti dell'uomo, tra i quali rientra anche il diritto di non subire discriminazioni, non può essere disattesa la libertà di scelta dell'individuo di continuare ad appartenere ad un gruppo di minoranza, o quella di essere volontariamente integrato nella maggioranza della popolazione dello Stato di residenza. Connesso a questo tipo di scelta è il problema della lealtà delle minoranze nei confronti dello Stato in cui vivono, il quale si pone particolarmente nel caso di membri di gruppi sociali che, pur appartenendo ad un determinato Stato, si sentono membri, per cultura, per tradizione, per lingua e per religione, di un diverso contesto socio-politico e religioso. Il problema si è posto, anche con risvolti drammatici, in relazione alla presenza di gruppi di immigrati provenienti da diverse aree, in Paesi d'Europa come la Gran Bretagna e la Francia, ove ha dato luogo ad episodi di intolleranza e di violenza, legati anche alla decolonizzazione.

Il problema della presenza di gruppi di minoranze etniche, religiose e linguistiche nel contesto di Stati multietnici si innesta nella complessa tematica dell'autodeterminazione dei popoli, intesa in quanto secessione di gruppi tendenti ad acquisire l'indipendenza sul piano internazionale. Il Consiglio d'Europa ha mantenuto al riguardo una certa prudenza, coerentemente con gli orientamenti internazionali tendenti ad escludere la secessione dalla nozione giuridica di autodeterminazione, ed a tutelare l'integrità territoriale degli Stati. Il principio dell'integrità territoriale costituisce infatti, al pari del principio di autodeterminazione dei popoli, un

---

<sup>38</sup> Sul concetto di democrazia, rapportato a quello di libertà vedi G. CONTOGEOURIS, *La démocratie comme liberté*, in "La démocratie en Europe", Cahiers politiques, 2004, l'Harmattan, p. 9 e ss.

principio fondamentale del diritto internazionale<sup>39</sup>. In una Dichiarazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 giugno 1994<sup>40</sup> in relazione al caso della Crimea è stato affermato che “il *convenient d'assurer le respect du droit international, y compris le principe du maintien de l'intégrité territoriale des États*”

Un orientamento analogo emerge dal “Rapport sur l'adhésion de la Russie à la lumière de la situation en Tchétchénie” del gennaio 1995, in cui si è rilevato che “la *volonté d'indépendance de chacun des sujets devient dangereuse si elle conduit à la sécession totale*”<sup>41</sup>. L'uso eccessivo della forza nel reprimere le aspirazioni indipendentiste di popoli e di gruppi etnici stanziati in aree sottoposte alla sovranità di uno Stato va però condannato, coerentemente con gli orientamenti manifestati da organizzazioni internazionali, in dimensione regionale e universale. La sovranità nazionale non può essere infatti fatta valere per giustificare gravi repressioni comportanti importanti violazioni dei diritti umani fondamentali.

Resta il problema di conciliare identità diverse, sostenute da culture ed aspirazioni diverse, in un unico contesto territoriale, nel rispetto dei diritti legittimi di tutti coloro che vi sono stanziati.

Gli Stati d'Europa ammessi o candidati all'ammissione nell'ambito del Consiglio d'Europa debbono assumere l'impegno a vincolarsi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (CEDU) ed ai successivi Protocolli aggiuntivi<sup>42</sup>, ma anche alla Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali e ad altre importanti Convenzioni promosse dal Consiglio d'Europa, come la Convenzione europea per la prevenzione della tortura del 1987 (entrata in vigore nel 1989) e la Convenzione sull'estradizione. Di notevole significato è la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio

---

<sup>39</sup> Vedi M. IOVANE, *Democratizzazione all'Est e Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in “Democratizzazione all'Est e diritto internazionale”, cit., p. 96.

<sup>40</sup> Cfr. Déclaration sur la Crimée, Doc. 7105 del 13 giugno 1994. Il principio dell'integrità territoriale è stato affermato nel diritto internazionale sia dalla Corte permanente di Giustizia internazionale (affare Lotus, 1928), sia dalla Corte internazionale di Giustizia (affare del Canale di Corfù, 1949).

<sup>41</sup> Il Rapporto è richiamato da E. GELIN, *Adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe* cit., p. 637.

<sup>42</sup> Attualmente tutti i membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la CEDU.

2005, la quale, all'art. 19, contiene alcune disposizioni in tema di estradizione<sup>43</sup>.

## 11-

Sino dalle origini il Consiglio d'Europa si è richiamato al principio dello Stato di diritto e ad un sistema di valori liberal-democratici, oltre che all'elaborazione giurisprudenziale degli organi di garanzia di Strasburgo. Resta pertanto di fondamentale importanza per l'esistenza stessa del Consiglio d'Europa e per lo svolgimento della sua attività la coesione tra gli Stati che ne fanno parte, e la capacità di essi di fare fronte agli impegni assunti con la partecipazione all'organizzazione.

Tali impegni sono esplicitati nei pareri dell'Assemblea parlamentare al momento dell'ammissione: sono impegni precisi, tra Stati soggetti di diritto internazionale e un organo a rappresentanza parlamentare, facente parte della struttura di un ente internazionale inter-governativo<sup>44</sup>.

A) Dalla prassi degli organi di garanzia istituiti dalla CEDU emerge la rilevanza accordata al principio della preminenza del diritto, al pluralismo politico, alla democrazia.

L'importanza del principio della salvaguardia della preminenza del diritto è desumibile da varie sentenze, decisioni e pareri degli organi di Strasburgo.

Nel caso "Leander" la Commissione ha distinto lo Stato di polizia dallo Stato di diritto in relazione ad un caso di registrazione di dati personali, per il convincimento che "ce genre de système et de registres, caractéristiques de l'État policier, laisse place à des abus éventuels et à l'arbitraire. Une société véritablement démocratique doit donc les entourer de garanties suffisantes pour les contrôler efficacement"<sup>45</sup>.

Un orientamento analogo è stato seguito dalla Corte europea per i

---

<sup>43</sup> Cfr. COUNCIL OF EUROPE TREATY SERIES, n. 196.

<sup>44</sup> Per gli estratti di alcuni pareri vedi ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, *Rapport sur le respect des engagements pris par les nouveaux États membres*, doc. 7037, 7 mars 1994, ANNEXE. In argomento vedi G.C. BRUNO, *Il principio di preminenza del diritto nell'esperienza del Consiglio d'Europa* cit., pp. 122, 123.

<sup>45</sup> Cfr. l'Avis de la Commission du 17-5-1985, pubblicato in allegato alla sentenza della Corte, série A, vol. 116, par. 69.

diritti umani, la quale ha affermato che lo scopo dell'art. 5, relativo al diritto alla libertà e alla sicurezza, è di proteggere l'individuo "contre l'arbitraire"<sup>46</sup>.

In considerazione del ruolo fondamentale del giudice in uno Stato di diritto, è stato rilevato che "la garantie d'un procès équitable, but de l'article 6, figure parmi les principes fondamentaux de toute société démocratique"<sup>47</sup>.

Per quanto concerne i rapporti tra il potere legislativo e l'amministrazione della giustizia, la Corte di Strasburgo si è conformata al principio della separazione dei poteri. Premesso che la legge, per essere compatibile con il principio della preminenza del diritto, deve essere conforme a criteri di "accessibilité et de prévisibilité", quali definiti dalla Commissione e dalla Corte, essa "irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites". Pertanto "elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante -compte tenu du but légitime poursuivi- pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire"<sup>48</sup>.

Analogamente la Corte ha sostenuto che "la prééminence du droit veut qu'une immixtion des autorités dans les droits d'un individu puisse subir un contrôle efficace"<sup>49</sup>. Tale controllo deve di regola, in ultima istanza, essere assicurato dal potere giudiziario, in quanto tale potere "offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière"<sup>50</sup>.

**B)** Il principio del pluralismo politico, in quanto espressione di democrazia, è stato affermato dalla giurisprudenza di Strasburgo con riferimento a libere elezioni a scrutinio segreto, in conformità con l'art. 3 del Primo Protocollo aggiuntivo alla CEDU.

---

<sup>46</sup> Cfr. l'"Affaire Bozano", sentenza del 18-12-1986, série A, vol. 111, p. 29, par. 54.

<sup>47</sup> Cfr. l'"Affaire Campbell et Fell", sentenza del 26-6-1984, série A, vol. 80, p. 35, par. 69.

<sup>48</sup> Cfr. l'"Affaire Malone", sentenza del 2-8-1984, série A, vol. 30, p. 33, par. 68.

<sup>49</sup> Cfr. l'"Affaire Silver et autres", sentenza del 25-3-1983, série A, vol. 61, p. 34, par. 90.

<sup>50</sup> Cfr. l'"Affaire Klass et autres", sentenza del 6-9-1978, série A, vol. 28, pp. 25-26, par. 55.

Com'è stato notato<sup>51</sup>, “l'art. 3 du Protocole additionnel pose un principe de caractère général, ce qui signifie qu'il serait illogique d'en restreindre la portée en y voyant une simple garantie procédurale [...]. En réalité nous nous trouvons en présence d'un choix de régime politique comme condition d'appartenance à une organisation internationale”.

Nella questione del partito comunista unificato di Turchia la Corte europea, dovendo pronunciarsi sulla dissoluzione di tale partito ai sensi dell'art. 11 della Convenzione europea, relativo alla libertà di associazione, ha ribadito l'opinione per cui “il n'est pas de démocratie sans pluralisme” ed ha insistito sul fatto che la libera espressione della volontà popolare in ordine alla composizione dell'organo legislativo e alla scelta dei suoi membri “ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays”<sup>52</sup>.

Ai sensi del diritto internazionale, come rileva Antonio Cassese<sup>53</sup>, la sovranità degli Stati implica che essi abbiano il diritto di darsi l'organizzazione interna e la forma di governo che preferiscono. Tale regola è oggi temperata dall'operare, sul piano interno, del principio di autodeterminazione dei popoli –che rappresenta la maggiore novità rispetto al vecchio ordine europeo fondato sulla dominazione coloniale- per cui si afferma l'illegalità dei regimi di segregazione razziale. Vi è una tendenza sempre più marcata a ritenere che il diritto all'autodeterminazione interna non operi soltanto a beneficio dei popoli sottoposti a un regime coloniale o razzista, ma comprenda un più ampio diritto di ogni popolo alla democrazia. Questo diritto si realizza in presenza di un apparato di governo rappresentativo, basato su elezioni regolari, libere e imparziali (ma si ritiene che non comprenda anche l'esistenza di un sistema politico multipartitico). Anche secondo gli orientamenti della CSCE/OSCE (le cui enunciazioni hanno un carattere meramente programmatico), la scelta del sistema di governo deve avvenire conformemente alla volontà dell'eletto-

---

<sup>51</sup> Vedi G. TENEKIDÈS, *Rapports entre démocratie et droits de l'homme*, Kehl/Strasbourg/Arlington, N. P. Engel, 1990, p. 23. Un ruolo importante, consultivo e di assistenza tecnico-legislativa, in rapporto alle riforme costituzionali intraprese nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, è stato svolto dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, più nota come Commissione di Venezia, istituita il 10 maggio 1999.

<sup>52</sup> Cfr. l'“Affaire du Parti communiste unifié de Turquie”, sentenza del 30-1-1998, in *Recueil des arrêts et décisions*, 1998, I, pp. 20-21, par. 43, 44.

<sup>53</sup> Vedi particolarmente A. CASSESE, *Diritto internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 67-68.

rato liberamente espressa, e nel riconoscimento dei diritti politici affermati sul piano internazionale, senza che certe specificità politiche, sociali ed economiche di ogni Stato, nazione o popolo possano venire disattese<sup>54</sup>. Coerentemente con questa impostazione va condannato ogni tentativo di sovvertire con la forza l'ordine interno regolarmente costituito.

C) Gli organi di Strasburgo, a più riprese, hanno sottolineato che la libertà di espressione costituisce “l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun”<sup>55</sup>. Ciò alla luce dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per cui “ogni persona ha diritto alla libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza riguardo alla nazionalità.....” Nel caso “Association Ekin” la Corte europea ha affermato che i diritti riconosciuti dall'art. 10 della Convenzione valgono “sans considération des frontières”<sup>56</sup>, non potendosi giustificare nell'epoca attuale un controllo più stretto delle pubblicazioni straniere.

In base all'art. 10 della Convenzione la libertà di espressione e di informazione non è assoluta; lo Stato può infatti, a certe condizioni, interferire in tale libertà coerentemente con la terza frase dell'art. 10 – 1° cpv. per cui nulla impedisce “che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione”. L'interpretazione di tale enunciazione va ricollegata al 2° paragrafo dell'art. 10 per cui “l'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”. Ciò vale per tutte

<sup>54</sup> Cfr. “Sécurité et coopération en Europe”, Les textes officiels du processus de Helsinki, p. 238.

<sup>55</sup> Cfr., ad es., l'“Affaire Handyside c. Royaume – Uni”, sentenza del 7-12-1976, série A, n.24, par. 49 ; l'“Affaire Vogt c. Allemagne”, sentenza del 26-9-1995, série A, vol. 323, p. 25, par. 52.

<sup>56</sup> Vedi “La liberté d'expression en Europe”. *Jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Édition du Conseil de l'Europe, 1998-2006, octobre 2006, p. 6 e ss.

le forme di espressione consentite dalla legge: artistiche, letterarie, giornalistiche. Le restrizioni alla libertà di espressione debbono essere “necessarie in una società democratica”: a tale proposito la Corte europea ha precisato che l’eventuale ingerenza nell’esercizio dei diritti e delle libertà garantiti dal 1° cpv. dell’art. 10 della CEDU, va commisurata all’importanza dei diritti protetti, nonché all’obiettivo perseguito<sup>57</sup>. Ogni ingerenza sproporzionata all’obiettivo legittimo non potrà essere considerata “necessaria in una società democratica”, e costituirà pertanto violazione dell’art. 10 della Convenzione.

**D)** Tra i diritti umani protetti dalla CEDU il diritto alla libertà religiosa è uno dei più controversi. L’art. 9 della CEDU, al 1°cpv., riconosce ad ogni persona la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, ivi compresa la libertà di cambiare di religione o credo.

Questioni particolari si sono poste in relazione alla libertà di fare proselitismo o di fare opera di convincimento al fine di realizzare il mutamento di confessione religiosa senza conseguenze e senza ostacoli né da parte dello Stato (come negli Stati islamici, in cui il proselitismo non è consentito in quanto contrario alla scelta religiosa dello Stato), né da parte di altre fazioni religiose o laiche<sup>58</sup>.

Nota è la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 25 maggio 1993 nel caso Kokkinakis<sup>59</sup>, il quale trasse origine dalla condanna di un uomo d’affari greco, il sig. Kokkinakis, testimone di Geova, per atti di proselitismo vietati dalla legge penale greca. La Corte europea condannò la Grecia per violazione dell’art. 9 della CEDU.

Nella sentenza del 13 dicembre 2001, nel caso della “Metropolitan Church of Bessarabia and others versus Moldova”<sup>60</sup> la Corte europea ha ribadito il principio fondamentale per cui “religious freedom is primarily a matter of individual conscience”; tuttavia “in a democratic society[...] it

---

<sup>57</sup> Vedi “La liberté d’expression en Europe”, cit., pp. 9-10.

<sup>58</sup> Vedi V. PARLATO, *Temî di diritto ecclesiastico*, Urbino, Quattro Venti, 2006, p. 136.

<sup>59</sup> Cfr. Série A/Vol. 260A, p. 17. Sul caso Kokkinakis esistono molti commenti. Tra gli altri, vedi T. SCOVAZZI, *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, III, 1994, pp. 719 e ss; J. MARTINEZ TORRON, *La libertà di proselitismo in Europa*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, I, 1994, p. 59 e ss.

<sup>60</sup> Le parti più significative della sentenza della Corte sono riportate testualmente in “International Code on Religious Freedom”, a cura di M. SCALABRINO, Peeters, 2003, p. IX.

may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected". La Corte ha proseguito affermando che "the State has a duty to remain neutral and impartial", in modo da preservare "the proper function of democracy", promuovendo il dialogo nei casi controversi.

Come rileva Michelangela Scalabrino<sup>61</sup>, le persecuzioni di minoranze religiose, le discriminazioni religiose profonde e invasive, le conversioni forzate, la dissacrazione di siti religiosi costituiscono, in ordine di gravità, ingiustificabili violazioni di diritti umani.

## 12-

Una visione pan europea delle relazioni internazionali, in una dimensione allargata dall'Atlantico agli Urali, è definita nel sistema della Conferenza per la cooperazione e la sicurezza in Europa (CSCE, oggi OSCE), scaturita dal Vertice di Helsinki del 1975. Lo "spirito" di Helsinki ha avuto un effetto determinante nella formazione del nuovo assetto dell'Europa nelle relazioni internazionali, nel superamento della Guerra Fredda tra l'Est e l'Ovest.

La Conferenza ebbe origine dalla convergenza degli interessi del blocco dell'Est e del blocco dell'Ovest. Da parte sovietica era vivo l'auspicio di pervenire ad una regolamentazione dei rapporti e delle situazioni nate nel dopoguerra; da parte occidentale si auspicava il raggiungimento di una "détente" est-ovest, anche a fini di tutela dei diritti umani, in modo da modificare il rigido atteggiamento tenuto dall'Unione sovietica.

I Documenti adottati nel quadro della CSCE – divenuta OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) in seguito al Vertice di Budapest del 1994 in cui si è realizzata anche una riorganizzazione della struttura organica preesistente – costituiscono un'espressione delle trasformazioni storiche verificatesi in Europa: la consacrazione del principio di legittimità democratica ne costituisce un aspetto fondamentale<sup>62</sup>.

Va notato che né l'Atto finale di Helsinki, firmato il 1° agosto 1975

<sup>61</sup> Vedi "International Code on Religious Freedom", cit., p. 4 e ss.

<sup>62</sup> Sulla CSCE/OSCE vedi in particolare, nella dottrina italiana, G. BARBERINI; *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, Torino, Giappichelli, 1998. ID., ultima edizione aggiornata e riveduta, Torino, Giappichelli, 2004.

dai Capi di Stato e di Governo di trentatré Paesi europei (compresa l'Unione sovietica di Brèznev) più Stati Uniti e Canada, né i Documenti successivi adottati dai Seguiti sino al 1990, facevano esplicito riferimento alla democrazia pluralista, e neppure alla connessione tra democrazia e diritti umani. L'Atto finale di Helsinki, conformemente alla Risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle relazioni amichevoli, si limitava ad affermare il diritto di ogni Stato partecipante alla Conferenza a scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale.

Anche il Documento di chiusura della Riunione dei Seguiti di Vienna, adottato il 19 gennaio 1989 – che ha dato origine ad una nuova era nei rapporti est-ovest – ha evitato di pronunciarsi circa il rapporto tra democrazia e diritti umani. In tale Documento è fatta comunque esplicita menzione di alcuni importanti diritti umani internazionalmente riconosciuti, ivi compresi i diritti politici; tali diritti “participent tous de la dignité inhérente à la personne humaine et sont essentiels à son épanouissement libre et complet”<sup>63</sup>. Nel Documento in questione ha trovato compiuta espressione il concetto di “dimensione umana”.

Il primo Documento della CSCE in cui è stato riconosciuto il principio della democrazia pluralista, fondata su elezioni libere, periodiche e oneste è il Documento scaturito dalla Conferenza di Bonn sulla cooperazione economica in Europa. Lo stesso Documento ha affermato anche i principi della preminenza del diritto e dell'eguaglianza dinanzi alla legge, in quanto “fondés sur le respect des droits de l'homme et sur des systèmes judiciaires efficaces, accessibles et équitables”<sup>64</sup>. Nel Documento in questione è interessante notare anche la connessione tra il pluralismo politico e l'economia a libero mercato, in quanto “les institutions démocratiques et la liberté économique stimulent le progrès économique et social”.

La relazione tra il regime democratico, la protezione dei diritti umani e lo Stato di diritto è stata ulteriormente sviluppata nel Documento di chiusura della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, tenuta a Copenaghen in giugno del 1990. Il concetto di Stato di diritto, quale emerge dal Documento di Copenaghen, fa leva sul primato dell'individuo

---

<sup>63</sup> Vedi V.Y. GHEBALI, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996. Vers une identité pan-européenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

<sup>64</sup> Vedi “Sécurité et coopération en Europe. Les textes officiels du processus de Helsinki”, a cura di E. Decaux, Paris, La documentation Française, 1992, p. 219.

nell'organizzazione politica e sociale. In tale Documento è detto che "l'État de droit ne signifie pas, simplement, une légalité formelle assurant régularité et cohérence dans l'instauration et la mise en oeuvre de l'ordre démocratique, mais bien la justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine, et garantie par les institutions offrant un cadre pour son expression la plus complète"<sup>65</sup>. Nella seconda parte del Documento della Riunione di Copenaghen si fa riferimento specifico ad una serie di diritti umani, soprattutto diritti civili.

La connessione tra democrazia – Stato di diritto – diritti umani ha avuto formale consacrazione nella Carta di Parigi per una nuova Europa, adottata dal Vertice della CSCE, tenutosi a Parigi dal 19 al 21 novembre 1990. Con il Documento di Parigi i Capi di Stato e di Governo partecipanti al Vertice si sono impegnati a "édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de [ leurs ] nations"<sup>66</sup>.

Nella Carta di Parigi è inoltre previsto che "le gouvernement démocratique repose sur la volonté du peuple exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales.... [et] est fondée sur le respect de la personne humaine et de l'État de droit".

Nel 1992, nel quadro della CSCE, è stato istituito l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (che ha sostituito l'Ufficio per le libere elezioni), incaricato di promuovere e consolidare i processi democratici in atto nei Paesi in fase di transizione, di garantire la piena tutela dei diritti fondamentali e di fornire la propria assistenza nei progetti di monitoraggio.

Il principio di legittimità democratica è stato affermato in tutti i principali Documenti della CSCE/OSCE, ed i Capi di Stato e di Governo presenti ai Vertici hanno costantemente dichiarato che "tous nos pays tiennent désormais la démocratie pour le fondement de leur vie politique, sociale et économique"<sup>67</sup>.

La rilevanza accordata al principio di legittimità democratica nell'"ac-

<sup>65</sup> Cfr. "Sécurité et coopération en Europe", cit, p. 230.

<sup>66</sup> Cfr. "Sécurité et coopération en Europe", cit., pp. 285-286. Sulla Carta di Parigi vedi, tra gli altri, G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico europeo: dalla Carta di Parigi all'Unione europea*, in "Diritto e istituzioni della nuova Europa. I testi normativi del nuovo assetto europeo con saggi introduttivi e note", a cura di G. Sacerdoti, Milano, Giuffrè, 1995.

<sup>67</sup> Cfr. "Sécurité et coopération en Europe", cit., p. 381.

quis” della CSCE/OSCE in quanto elemento fondamentale e condizione di cooperazione con gli Stati membri dell’Unione europea, ne rafforza il significato politico, il quale andrebbe però tradotto in impegni giuridicamente vincolanti.

Sia l’Atto finale di Helsinki che la Carta di Parigi, come la Dichiarazione sui Seguiti, pur essendo atti politicamente pertinenti per le situazioni allora esistenti in Europa, sono sprovvisti di effetto giuridico vincolante.

### 13-

Problemi particolari, nel sistema pan-europeo della CSCE/OSCE, si pongono (con riferimento, in particolare, al vasto contesto territoriale dell’ex-URSS e della ex-Yugoslavia) a proposito delle “minoranze nazionali”, data la molteplicità delle etnie stanziate in tali ambiti, con problemi di stabilità e di contenimento delle istanze irredentiste e secessioniste.

Il Rapporto della Riunione degli esperti della CSCE sulle minoranze nazionali, adottato il 19 luglio 1991, ha ribadito che il rispetto degli impegni e delle obbligazioni internazionali relativi ai diritti delle persone appartenenti a tali minoranze richiede l’attenzione di tutti e non costituisce una questione di competenza interna degli Stati<sup>68</sup>.

La questione delle minoranze, nel Documento indicato, viene ad essere pertanto “internazionalizzata”, in quanto questione di legittimo interesse internazionale; è stata quindi formalizzata l’impossibilità, per gli Stati interessati, di invocare il divieto di ingerenza negli affari interni in materie che sono considerate di interesse fondamentale per il sistema generale di sicurezza e per l’ordine internazionale.

In questa ottica si colloca l’istituzione dell’Ufficio dell’Alto Commissario per le minoranze nazionali, con il Documento conclusivo della Riunione sui Seguiti di Helsinki del 1992 (cap. II). Tale Ufficio costituisce uno strumento di prevenzione dei conflitti, ed è stato predisposto in modo da prevenire, quanto prima, tensioni riguardanti la presenza di gruppi di minoranze. Tale organismo si inquadra pertanto nell’esercizio della diplomazia preventiva, al fine dell’individuazione, in tempo utile, di aree di crisi, e con l’intento di promuovere un’azione rapida “*lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales n’au-*

---

<sup>68</sup> Cfr. “*Sécurité et coopération en Europe*”, cit., p. 238.

ront pas encore dépassé le stade de l'alerte rapide, mais seront, selon le Haut Commissaire, susceptibles de dégénérer en conflit dans la zone de la CSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les États participants”<sup>69</sup>.

Difficoltà e problemi, per quanto concerne la rappresentanza politica delle minoranze etniche negli ambiti degli organi rappresentativi e la tutela della loro cultura e identità, si sono riscontrati nei Paesi dell'Asia centrale scaturiti dalla dissoluzione dell'URSS, data la specificità delle loro culture e tradizioni, di matrice prevalentemente islamica, rispetto alla Russia europea. Diversamente dalla Federazione Russa la quale – dopo lunghe trattative- fu ammessa al Consiglio d'Europa nel febbraio 1996 quale Stato membro, le cinque Repubbliche ex-sovietiche (Kazakistan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan), non sono state dichiarate idonee a diventare membri a pieno titolo del Consiglio d'Europa. Sono state invece accolte come membri nell'ambito della CSCE/OSCE, previa accettazione degli impegni e delle responsabilità derivanti dall'appartenenza all'organizzazione pan-europea.

Per quanto concerne l'Armenia, l'Azerbaijan e la Georgia, si era posta la questione dell'ammissibilità al Consiglio d'Europa; sennonché, sul piano della geo-fisica, tali entità sono considerate parti dell'area del Caucaso, per cui, facendo leva sulla prossimità culturale, il riconoscimento ad esse della qualità e dell'identità europea, doveva venire subordinato ad una manifestazione espressa di volontà da parte delle entità medesime “indiquant qu'elles se considéaient comme faisant partie de la famille européenne”<sup>70</sup>. In realtà il criterio della “localizzazione” di una parte del territorio sul continente appare superato dalla più ampia nozione di “legami culturali”, peraltro alquanto indefinita ed ambigua; essa implica una definizione del concetto di Europa e di “identità europea” non solo in chiave geografica, ma anche culturale<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Cfr. “Sécurité et coopération en Europe”, cit., p. 390. Sulla CSCE-OSCE vedi anche GHEBALI, *La diplomatie de la détente: la CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, 1989; BARBERINI-RONZITTI (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Milano, 1992; G. BARBERINI, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, cit., p. 170 e ss.

<sup>70</sup> Vedi J.F. FLAUS, *Les conditions d'admission des Pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, in “European Journal of International Law”, 1994, 5, p. 404 e ss.

<sup>71</sup> Vedi, anche per alcuni rilievi sui “legami culturali”, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, “Compliance review” nel Consiglio d'Europa, cit., p. 26-27, e riferimenti ivi indicati.

La questione della Cecenia con i suoi drammatici accadimenti (e, oggi della Georgia), ha fatto ripiombare la Russia “dans ses stéréotypes historiques”, come ebbe a rilevare un membro dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, (per cui “deux âmes réapparaissent: l’âme européenne et l’âme asiatique”<sup>72</sup>) e come si è già notato.

Gli impegni assunti dagli Stati in sede CSCE/OSCE, il cui Atto di fondazione (l’Atto finale di Helsinki del 1975) è stato firmato anche dagli Stati Uniti e dal Canada (nel quadro di una Europa “allargata”, dall’Atlantico agli Urali), sono stati considerati rilevanti da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri ai fini del riconoscimento degli Stati derivanti dallo smembramento delle Grandi Federazioni, sovietica e jugoslava.

La “Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique”, adottata dai Ministri degli affari esteri degli Stati membri della Comunità europea il 16 dicembre 1991 a Bruxelles, e la “Déclaration sur la Yougoslavie”, adottata lo stesso giorno<sup>73</sup>, si pongono nel solco del tracciato della Carta di Parigi per una nuova Europa della CSCE. Tali “lignes directrices” fanno leva su “le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l’Acte final d’Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l’État de droit, la démocratie et les droits de l’homme”, così come su “la garantie des droits de groupes ethniques et nationaux et des minorités, conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE”<sup>74</sup>. Ci si interroga oggi sul futuro dell’OSCE (definita anche “Organizzazione di Vienna” per la presenza in questa città di importanti organismi dell’OSCE, quali il “Consiglio permanente” e il “Forum per la cooperazione e la sicurezza”, che si riuniscono settimanalmente), e sulla capacità dei suoi attuali cinquantasei membri di agire in sintonia.

L’“Est” di Vienna (comprendente la Federazione russa e le altre Repubbliche ex-sovietiche facenti parte della Comunità degli Stati indipen-

---

<sup>72</sup> Vedi E. GELIN, *Adhésion de la Russie au Conseil de l’Europe à la lumière de la crise tchécoslovaque*, cit., p. 637.

<sup>73</sup> Vedi J. CHARPENTIER, *Les Déclarations des douze sur la reconnaissance de nouveaux États*, in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 343 e ss.

<sup>74</sup> Per una esposizione dettagliata dei singoli casi e delle condizioni del riconoscimento vedi R. KHERAD, *La reconnaissance des États issus de la dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie par les membres de l’Union européenne*, in *Revue générale de droit int. public*, 1997, p. 663 e ss.

denti oltre all'Estonia, alla Lituania e alla Lettonia, che non hanno aderito a tale Comunità) e l'“Ovest” di Vienna (comprendente gli Stati Uniti d'America, il Canada, la Norvegia, la Svizzera e l'Unione europea) non sembrano condividere sempre gli stessi orientamenti e gli stessi obiettivi, nel quadro dell'OSCE<sup>75</sup>. Va comunque notato, coerentemente con le conclusioni dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, che la CSCE/OSCE “n'a jamais été exclusivement européenne”, dovendo essa conciliare e assimilare nel proprio ambito esperienze provenienti da contesti diversi, quali quello euro-americano e quello degli Stati dell'Europa dell'Est e della Russia, compresa la Russia asiatica, con le questioni legate all'area del Caucaso.

#### 14-

Gli Stati membri dell'Unione europea (comprendente oggi ventisette entità statali facenti parte dell'Europa occidentale e dell'Europa centrale ed orientale) si erano impegnati in un progetto politico ambizioso con la firma di un Trattato costituzionale (o “Costituzione”) dell'Unione. La mancata ratifica del Trattato da parte della Francia e dell'Olanda, in conseguenza del “referendum” abrogativo, ha segnato una battuta di arresto nel percorso evolutivo dell'Europa integrata. Il Trattato era stato comunque ratificato da diciotto Stati dell'Unione europea, tra cui l'Italia e la Germania.

Rispetto alla portata e alla connotazione iniziale l'Unione è profondamente mutata, e va quindi adeguata alle nuove dimensioni, rendendo più agevole e flessibile il suo funzionamento. Dopo il fallimento del “Trattato costituzionale per l'Europa”, firmato a Roma il 24 ottobre 2004 (e definitivamente sepolto il 23 giugno 2007), che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico Testo denominato “Costituzione”, e dopo un periodo di riflessione, la Conferenza intergovernativa aperta il 23 luglio 2007, si concluse il 19 ottobre 2007 con l'accordo dei Capi di Stato e di Governo dei ventisette Stati membri, e con la firma del “Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea

---

<sup>75</sup> Per considerazioni sul ruolo dell'OSCE nella nuova Europa, vedi J. DOUTRIAUX, *L'OSCE: quel rôle dans la nouvelle Europe?*, in “Questions internationales”, 2004, n.8, p. 79 e ss.

e il Trattato che istituisce la Comunità europea”<sup>76</sup>. Il 13 dicembre 2007, a Lisbona, il nuovo Trattato è stato firmato da tutti i Capi di Stato e di Governo dei 27 Paesi membri dell’Unione europea, ma è ancora in attesa di tutte le necessarie ratifiche per poter entrare in vigore. A giudizio di Manuel Barroso – Presidente della Commissione europea – il Trattato di Lisbona non rappresenta una “great revolution” nel sistema di integrazione europea, ma semplicemente un “significant progress compared to today”.

L’innovazione forse più significativa è la creazione di un posto di Presidente stabile del Consiglio europeo, con un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile per un altro mandato. Il nuovo Presidente avrà il compito di dirigere i lavori del Consiglio europeo, che costituisce l’istanza suprema delle istituzioni europee, con una continuità non riscontrabile con l’attuale presidenza semestrale.

Il Trattato di Lisbona prevede inoltre la creazione di un posto di Alto rappresentante dell’Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il quale cumulerà le funzioni attuali del Commissario alle relazioni esterne, dell’Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e del Presidente del Consiglio dei ministri degli Affari esteri. Ciò dovrebbe consentire di rendere l’azione esterna dell’Unione europea più coerente, più visibile e quindi più forte.

A) Nel corso dell’elaborazione del Trattato costituzionale, e nelle more della ratifica, si era molto dibattuto circa i rapporti tra gli Stati membri e l’Unione e la posizione dell’Unione nel quadro europeo.

In un famoso discorso tenuto all’Università “Humboldt” di Berlino l’allora Ministro degli affari esteri tedesco Joschka Fischer aveva rilevato che la nuova Entità non poteva sorgere in uno spazio vuoto, e che le istituzioni degli Stati non potevano venire svalutate ed espropriate<sup>77</sup>. Nel caso dell’Unione europea vi è stata la progressiva cessione di sovranità da

---

<sup>76</sup> Sul nuovo Trattato vedi particolarmente J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007; ID., *L’Unione européenne, Édition Traité de Lisbonne*, sous la direction de J. Ziller, La documentation Française, Paris, 2008.

<sup>77</sup> Vedi J. FISCHER, *Dall’Unione di Stati alla Federazione. Riflessioni sulle finalità dell’integrazione europea*, in Rivista di studi di politica internazionale, n. 268, ottobre-dicembre 2000, p. 603 e ss. Da una impostazione analoga muove la Dichiarazione di Berlino, adottata dai Capi di Stato dell’Unione europea in occasione del 50° anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2007, in cui è detto: “Nous protégeons l’identité et les traditions diverses des Etats membres au sein de l’Union européenne”.

parte degli Stati membri in settori determinanti, quali la creazione di un mercato unico e di una politica economica e monetaria comune, la realizzazione della libera circolazione delle persone e dei capitali, cui si sono poi aggiunte la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, e la tutela dell'ambiente.

La delimitazione delle competenze dell'Unione europea si fonda sul principio di attribuzione, e l'esercizio delle competenze dell'Unione è basato sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità<sup>78</sup>.

Come ha notato Badinter<sup>79</sup>, per costruire istituzioni durevoli ed efficaci occorre definirne con precisione la struttura, i fondamenti ed i mezzi di azione, nei rapporti con gli Stati membri. La nuova Unione europea dovrà pertanto venire ricostruita nella considerazione dei successivi ampliamenti, muovendo da una precisa ripartizione di competenze tra i Membri e le Istituzioni dell'Unione, onde evitare conflitti di attribuzione in applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

L'azione dell'Unione europea potrà e dovrà confrontarsi con realtà e specificità varie, tali da richiedere flessibilità, oltre che in materia economica, in tema di politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in tema di difesa.

Le sfide cui l'Europa deve fare fronte sono di fondamentale importanza per la pacifica coesistenza dei popoli, per la salvaguardia dell'ambiente umano, e per il benessere e lo sviluppo delle aree più svantaggiate e depresse. Nel perseguimento di questi obiettivi l'Europa si trova oggi a doversi confrontare con istanze diverse, provenienti da un mondo globalizzato, travagliato da conflitti e da crisi politiche, economiche e religiose, per cui la stessa identità "europea e cristiana" viene posta a confronto con altre società ed altre civiltà.

Il dialogo tra esponenti di civiltà e culture diverse è divenuto ormai un'esigenza imprescindibile per fronteggiare il terrorismo (che va combattuto con un'azione decisa sul piano della prevenzione anche attraverso

---

<sup>78</sup> Per una esposizione concisa dei caratteri dell'Unione e delle Istituzioni fondamentali, nel corso della progettazione del Trattato costituzionale, vedi R. BADINTER, *Une Constitution européenne*, Paris, Fayard, 2002. Sul Trattato costituzionale (o Costituzione) dell'Unione europea, vedi la Raccolta "Comunità e Unione europea. Codice delle Istituzioni", a cura di B. NASCIMBENE, Torino, Giappichelli, 2005. Sull'Unione europea in quanto portatrice di "valori" nel quadro internazionale, vedi "Quelles valeurs pour l'Union européenne?", IV<sup>ème</sup> édition, *Les entretiens européens d'Epernay*, La documentation Française, Paris, 2006.

<sup>79</sup> Vedi R. BADINTER, *Une Constitution européenne*, cit., p. 24 e ss.

una intensa cooperazione di polizia e giudiziaria ed un controllo dei circuiti finanziari) e contenere le spinte globalizzanti occasionate dalla eccessiva mobilità e fluidità dell'odierna società umana.

L'Europa, come hanno notato Olivi e Santaniello<sup>80</sup>, si trova a vivere "il periodo più aspro della nuova era europea, quello in cui le decisioni prese negli ultimi anni affrontano le prime prove".

**B)** Al concetto di Unione europea quale Federazione "sui generis" di Stati sovrani, si è affiancato, a partire dal Trattato di Maastricht, quello di "Europa dei cittadini", in quanto portatrice di valori che si fondano sui diritti inviolabili e inalienabili della persona umana. L'istituzione di una cittadinanza dell'Unione è stata tra le innovazioni più significative apportate dal Trattato di Maastricht. Il riconoscimento di una "cittadinanza europea" è il frutto di un lungo e graduale processo di maturazione che ebbe inizio con il Trattato di Roma del 1957, attraverso gli sviluppi delle Comunità europee, che inizialmente ebbero una connotazione essenzialmente economica, per poi acquisire anche una dimensione politica<sup>81</sup>. Il Trattato di Roma del 1957 riconosceva ai lavoratori, nel quadro dell'area comunitaria, diritti economici relativi alla mobilità della mano d'opera. A partire dagli anni settanta del secolo scorso ebbe inizio il lungo percorso che ha condotto al riconoscimento di diritti politici dei cittadini europei, sulla base del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in modo da formare una "coscienza europea" rilevante ai fini della costruzione di una "comunità politica" oltre che economica.

L'attribuzione della cittadinanza dell'Unione europea viene comunque fatta dipendere dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro; ogni Stato ha quindi piena discrezionalità in ordine alla determinazione dei criteri di attribuzione della propria cittadinanza e, di conseguenza, della cittadinanza dell'Unione europea. Tali criteri variano, in quanto risultanti dalla combinazione di elementi storici, demografici e politici<sup>82</sup>. In molti Stati d'Europa le legislazioni appaiono prevalentemente orientate

---

<sup>80</sup> Cfr. B. OLIVI – R. SANTANIELLO, "Premessa" a *"Storia dell'integrazione europea"*, cit., p. 7 e ss.

<sup>81</sup> Vedi M.J. GAROT, *Une longue marche vers la citoyenneté européenne. De Rome à Maastricht*, in "La citoyenneté européenne". Problèmes politiques et sociaux, n. 901, 2004, La documentation Française, p. 13 e ss; ID., *La citoyenneté de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 235-238 (extraits).

<sup>82</sup> Cfr. C. WIHTOL DE WENDEN, *Nationalité/citoyenneté: des relations complexes. Citoyen d'attribution et de superposition*, in "La citoyenneté européenne", cit., p. 37 e ss.

nel senso della prevalenza dello “jus sanguinis” sullo “jus soli”, riservando a quest’ultimo un ruolo sussidiario; si nota comunque una tendenza ad accentuare la rilevanza dello “jus soli”, richiedendosi anche la nascita da cittadino sul territorio dello Stato<sup>83</sup>. La prevalenza del criterio dello “jus sanguinis” è riscontrabile negli Stati tesi a perpetuare la loro impronta nazionale tradizionale. Tale orientamento, volto al mantenimento dei “valori nazionali”, non si concilia con la formazione di una “coscienza” e di una “identità” europea proiettata in dimensione internazionale, e con certi “valori” dell’Unione europea quali il rispetto della dignità della persona umana, della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani fondamentali (compresi i diritti delle minoranze etniche, religiose e politiche). Nelle relazioni internazionali, l’Unione integrata possiede una sua “specificità” nei confronti degli Stati membri, in quanto mira ad affermare e promuovere i suoi valori ed i suoi interessi, nel rispetto, però, del diritto internazionale e dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite.

La nozione di “cittadinanza europea” non ha comunque ancora una rilevanza autonoma nel sistema dell’Unione europea, per cui le scelte degli ordinamenti nazionali sono suscettibili di incidere sul diritto dell’Unione. Un punto assai dibattuto e controverso è quello relativo alle politiche nazionali in tema di cittadinanza. È stato detto in proposito che tali politiche vanno rese compatibili con un tipo di identità “multiculturale”, nella formazione di una “coscienza europea” aperta ad esperienze di relazioni internazionali condivisibili sul piano europeo.

I contenuti del concetto di cittadinanza europea, in mancanza di una “politica comunitaria” di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, sono ancora incompleti, ed in parte indefiniti, ferma restando la competenza nazionale in materia, che può trovare un limite nella esigenza del rispetto dei diritti fondamentali dell’individuo; come nota anche Bruno Nascimbene, ciò necessiterebbe però di una armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia<sup>84</sup>.

Tra i diritti inerenti alla nozione di cittadinanza europea figurano il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e

---

<sup>83</sup> Vedi MUNCH, *Développements récents du droit de la nationalité*, in “Studi Udina”, II, p. 1109-1142.

<sup>84</sup> Vedi M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, in “Collana di testi e documenti di diritto europeo” diretta da B. Nascimbene, Milano, Giuffrè, 2003, p. 14.

dalle disposizioni applicative dello stesso); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e circoscrizionali e al Parlamento europeo; il diritto alla protezione diplomatica (che è però limitata ad un generico diritto di tutela del cittadino di uno Stato membro da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli altri Stati membri, nel caso in cui lo Stato in questione non sia rappresentato nello Stato terzo); il diritto di petizione, di ricorso al Mediatore, e di ottenere dalle Istituzioni una risposta nella stessa lingua impiegata per formulare la domanda. Alcuni di questi diritti (come il diritto al ricorso al Mediatore, il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi alle Istituzioni e di ottenere risposta) spettano a chiunque risieda in uno Stato membro dell'Unione, pur essendo cittadino di un Paese terzo.

I contenuti del concetto di cittadinanza europea appaiono ancora incompleti e indefiniti per quanto concerne i doveri nei confronti dell'Unione europea, in relazione ai valori di solidarietà verso la comunità statale di appartenenza, e di rispetto dell'identità culturale altrui.

Molte sono ancora le ombre che incombono sul continente europeo. È pertanto difficile prevedere fin dove può e deve arrivare l'Europa federata e integrata degli Stati e dei cittadini, e porsi in quanto "attore globale", in contatto con altri contesti internazionali.