

Osservazioni conclusive sulle possibili limitazioni ai diritti umani nell'Unione Europea

di Ugo Villani

Abstract: *Final observations on the possible limitations to the human rights in the European Union* – This paper examines the limitations to the exercise of human rights that are allowed by international conventions, particularly in the framework of the European Union. The author tries to point out the specific features of the human rights system and its position in the law of the European Union. Then, the paper considers the relationship between human rights and the European Union policies, as well as some drawbacks deriving from the configuration of human rights in the European Union law.

Keywords: Human rights; Limitations; European Union; Security; Union policies

1. La possibilità di limitare l'esercizio dei diritti umani

885

In via generale l'esercizio dei diritti umani fondamentali è suscettibile di limitazioni, le quali, sia in Costituzioni nazionali che in atti internazionali, sono consentite, purché previste dalla legge, per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di protezione della morale, della salute, dei diritti altrui, o per altre ragioni di interesse generale. Prendendo in considerazione gli atti (dichiarazioni e convenzioni) adottati a livello internazionale, notiamo che già la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 contempla la possibilità di limitazioni, seppure in termini restrittivi che, specie nel testo francese, ne manifestano il carattere eccezionale. L'art. 29, par. 2, stabilisce, infatti: «Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge [*chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement...*] per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica».

Analoghe limitazioni sono poste, in particolare, nelle convenzioni internazionali che più direttamente rappresentano la trasposizione in accordi internazionali dei diritti contenuti nella Dichiarazione universale; cioè, a livello universale, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 e, a livello regionale, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950. In questi accordi la possibilità di limitare l'esercizio dei diritti è contemplata dalle stesse disposizioni che riconoscono i singoli diritti (per

esempio, il rispetto della vita privata e familiare, del domicilio, della libertà di pensiero e di religione, della libertà di espressione, di quella di riunione ecc.).

Solitamente le limitazioni (o restrizioni, come pure esse sono denominate) ai diritti umani sono consentite se consistono in misure necessarie, in una società democratica, per la finalità protettiva stabilita dalla specifica disposizione in questione (o, se del caso, da una disposizione di carattere generale, quale il citato art. 29, par. 2, della Dichiarazione universale) e, come si è accennato, sempreché siano previste dalla legge (non, quindi, da un provvedimento amministrativo o da un ordine dell'autorità di polizia, o militare). Alla luce della giurisprudenza degli organi di controllo degli accordi in materia, la necessità delle misure implica che esse siano adeguate allo scopo perseguito e a esso proporzionate, nel contesto di una società democratica, cioè caratterizzata dal pluralismo (politico, partitico, religioso), dalla tolleranza, dallo spirito di apertura.

Va sottolineato che le clausole in esame consentono limitazioni ai diritti riconosciuti in ciascuna convenzione, non la loro “soppressione”. Ciò significa che il diritto può essere compresso nel suo esercizio e ristretto nelle facoltà nelle quali si estrinseca; tali facoltà possono essere parzialmente negate, ma non totalmente eliminate nel loro godimento. La restrizione, in definitiva, non può pregiudicare l'essenza del diritto, la cui protezione resta comunque la regola, mentre la limitazione è pur sempre una eccezione.

2. Il rango dei diritti umani nell'Unione Europea

Le limitazioni permesse dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono applicabili anche nel diritto dell'Unione Europea, in particolare ogni qual volta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (approvata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo) contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla suddetta Convenzione. L'art. 52, par. 3, della Carta, infatti, dispone che, in questi casi, il significato e la portata dei diritti sono uguali a quelli conferiti dalla Convenzione europea, salva la possibilità che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

La stessa Carta dei diritti fondamentali, inoltre, con una disposizione di carattere generale (art. 52, par. 1), contempla la possibilità di porre limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciuti. Tali limitazioni sono consentite se siano previste dalla legge, se rispettino il loro contenuto essenziale e solo se, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Il riferimento alle finalità di interesse generale dell'Unione mostra come la categoria dei diritti umani venga collocata all'interno dell'ordinamento dell'Unione, certo in una condizione di piena obbligatorietà (per le istituzioni e per gli organi europei, per gli Stati membri, per gli individui), assicurata dal valore vincolante attribuito alla Carta dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ma anche di pari, eguale obbligatorietà nei confronti di tutte le altre disposizioni dei Trattati (sull'Unione Europea come sul suo

funzionamento). I diritti fondamentali, in altri termini, non godono di una superiorità gerarchica, di un rango sovraordinato, rispetto al sistema complessivo del diritto dell'Unione, a differenza, per esempio, di quello assicurato a tali diritti dal loro riconoscimento nella Costituzione di uno Stato, come in Italia.

Questa posizione dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione risulta, del resto, già dalla celebre sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, che in maniera compiuta affermò l'appartenenza dei diritti fondamentali al diritto (all'epoca) comunitario poiché la loro tutela costituisce parte integrante dei suoi principi generali, informati alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. La Corte, infatti, ebbe cura di precisare che la salvaguardia dei diritti fondamentali, sebbene risultante da tali tradizioni, «va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità»¹. Come è stato lucidamente rilevato da un'autorevole dottrina, la pari ordinazione dei diritti fondamentali con il complesso normativo europeo ha per conseguenza che «la Corte di Lussemburgo, nonostante l'ammirevole sforzo di dare ai diritti fondamentali un posto di primaria importanza nella gerarchia delle fonti del diritto comunitario, non può mai perdere di vista esigenze di carattere più generale, quali sono quelle che si ricollegano all'integrazione europea»². Di conseguenza i diritti umani devono coordinarsi con i vari settori del diritto dell'Unione e compenetrarsi nelle rispettive normative.

3. La compenetrazione dei diritti umani nelle varie materie di competenza dell'Unione e i suoi effetti

La necessaria compenetrazione dei diritti umani nelle normative dell'Unione concernenti le molteplici e diverse materie di sua competenza non può in alcun modo sminuire la loro rilevanza fondamentale nell'ordinamento europeo e il decisivo significato identitario dell'Unione che essi assumono in tale ordinamento, al pari degli altri valori menzionati dall'art. 2 TUE. Tali diritti vengono a permeare l'intero ordinamento dell'Unione e condizionano la legittimità del diritto derivato, vincolando le istituzioni europee alla loro osservanza nella formazione e nell'adozione dei loro atti. La suddetta compenetrazione significa, peraltro, che i diritti fondamentali, collocati, formalmente, sullo stesso piano di tutte le altre disposizioni dei Trattati, vanno armonizzati, in qualche misura temperati, con la disciplina europea relativa alle più diverse materie, dalla concorrenza alla politica agricola, al mercato interno, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, alla politica economica, alla politica estera e di sicurezza comune ecc.

Ora, non è detto che questo fenomeno determini un abbassamento del livello di tutela dei diritti umani. Anzitutto, va tenuto presente che nei Trattati esistono particolari disposizioni le quali operano come base giuridica per azioni europee dirette alla protezione dei diritti umani; per esempio combattendo, anche con la repressione penale, violazioni gravi,

¹ Corte giust., c-11-70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, sent. 17-12-1970, p.to 4.

² B. Conforti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione europea dei diritti umani*, in L.S. Rossi (cur.), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione Europea*, Milano, 2002, 3 ss., 8.

quali tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori (art. 83, par. 1, TFUE). Inoltre i diritti umani si integrano nelle varie materie oggetto del diritto dell’Unione, determinando una sorta di feconda “contaminazione” di tali materie da parte dei principi relativi ai diritti umani. Tuttavia questi, per effetto della loro convergenza con le regolamentazioni delle suddette materie e con i principi a esse sottesi, tendono ad assumere una specifica fisionomia e peculiarità.

Tale specifica fisionomia europea dei diritti umani risulta, sia pure in maniera indiretta, dagli stessi Trattati. Sia l’art. 1 del Protocollo n. 8 del Trattato di Lisbona che la Dichiarazione n. 2, allegata all’atto finale della Conferenza intergovernativa, concernenti l’adesione dell’Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo prescrivono che l’accordo di adesione deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell’Unione e del suo diritto. Come vedremo, nel quadro della promozione dei diritti umani sulla scena internazionale questa fisionomia europea tende, sostanzialmente, a identificare i diritti umani “universali” con quelli corrispondenti alla propria visione (pur sempre “particolare”) degli stessi.

4. La specifica fisionomia europea dei diritti umani e le sue manifestazioni

La specifica fisionomia dei diritti umani nell’Unione Europea si manifesta sotto vari profili.

Anzitutto essi non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione e vincolano gli Stati membri solo nell’ambito di applicazione del suo diritto. In questo senso dispongono l’art. 6, par. 1, 2° comma, TUE e l’art. 51, paragrafi 1 e 2, della Carta, riguardo alle norme della stessa Carta, e l’art. 6, par. 2, TUE con riferimento alla prevista adesione dell’Unione alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Con particolare riguardo alla Carta dei diritti fondamentali la Corte di giustizia ha più volte ribadito che essa si applica in tutto il diritto dell’Unione, ma solo in questo. In maniera lapidaria, nella sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren*, essa ha affermato: «Dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell’Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L’applicabilità del diritto dell’Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta»³.

La coincidenza tra l’ambito di applicazione dei diritti umani e quello del diritto dell’Unione può produrre un effetto propulsivo dei diritti umani, poiché in ogni settore nel quale si estende il diritto dell’Unione viene ad ampliarsi, in maniera corrispondente, la tutela dei suddetti diritti, se del caso anche rispetto a quella prevista dal diritto degli Stati membri. Essa, peraltro, può rappresentare un ostacolo all’azione dell’Unione volta a estendere il riconoscimento dei diritti umani riguardo, per esempio, a nuove esigenze di tutela derivanti da sviluppi tecnologici, o da mutamenti sociali, o economici. In assenza di una competenza specifica per la tutela dei diritti umani,

³ Corte giust., c-617/10, *Åklagaren*, sent. 26-10-2013, p.to 21.

l’Unione, infatti, è costretta a ricercare una base giuridica per giustificare le proprie iniziative in altri settori di propria competenza, nei quali l’obiettivo diretto e principale dei poteri attribuiti all’Unione non è la promozione dei diritti umani, ma uno scopo di diversa natura. Per cui l’Unione deve cercare, nei limiti del possibile, di modulare una disciplina, avente un oggetto e una finalità differenti, in maniera tale da realizzare una tutela dei diritti umani coinvolti nella materia in questione.

Alla specificità dei diritti umani nel contesto dell’Unione si collega anche la ridotta rilevanza riconosciuta alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. La Corte di giustizia ha affermato che, finché l’Unione non vi abbia aderito, la Convenzione non costituisce un atto giuridico formalmente integrato nell’ordinamento giuridico della stessa Unione⁴. Pertanto la Convenzione – secondo questa giurisprudenza – non gode del primato sul diritto interno degli Stati membri che caratterizza il diritto dell’Unione, né è direttamente applicabile, con conseguente disapplicazione delle norme nazionali contrastanti⁵. Riguardo alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo va notato, ancora, che al rispetto delle specifiche caratteristiche del diritto dell’Unione Europea è dovuta la difficoltà della stessa Unione di aderirvi e la “bocciatura”, da parte della Corte di giustizia, del progetto di accordo di adesione del 5 aprile 2013. Nel parere 2/13 del 18 dicembre 2014 la Corte, infatti, ha dichiarato che tale progetto era incompatibile con i Trattati sotto molteplici profili; essi sono stati ritenuti suscettibili di pregiudicare le caratteristiche specifiche dell’Unione e del diritto dell’Unione, nonché l’autonomia di tale diritto, le quali si riflettono anche sulle peculiari connotazioni dei diritti umani nell’ordinamento dell’Unione.

La specificità dei diritti umani nel diritto europeo, infine, si manifesta nella giurisprudenza della Corte di giustizia concernente i rapporti tra le diverse fonti dalle quali hanno origine i diritti umani nell’Unione. Com’è noto, tali diritti sono quelli sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, avente lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, TUE), i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, gli uni e gli altri facenti parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali (art. 6, par. 3, TUE).

Qualora tali fonti abbiano un contenuto non coincidente, il loro coordinamento dovrebbe avvenire dando la preferenza al sistema che assicura la tutela più elevata al diritto che viene in rilievo. In questo senso depone la Carta dei diritti fondamentali. Essa, all’art. 53 (concernente precisamente il livello di protezione), dichiara che nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti, riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale (comprensivo delle convenzioni internazionali delle quali l’Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in specie la Convenzione europea dei diritti dell’uomo) e dalle Costituzioni degli Stati membri. Sembrerebbe, quindi, che la Carta non debba applicarsi qualora determini un arretramento nella protezione dei diritti rispetto alle altre fonti menzionate

⁴ Si vedano, per esempio, Corte giust., c-218/15, *Paoletti e altri*, sent. 6-10-2016, p.to 21; Corte giust., c-537/16, *Garlsson Real Estate SA e altri*, sent. 20-3-2018, p.to 24.

⁵ Corte. giust., c-571/10, *Kamberaj*, sent. 24-4-2012, p.ti 62-63.

(che invece dovrebbero trovare applicazione). Nei rapporti tra la Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo la preferenza per l'atto più protettivo dei diritti umani appare confermata dall'art. 52, par. 3, della Carta, il quale, dopo avere dichiarato (come si è ricordato) che il significato e la portata dei diritti contenuti nella Carta, corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea, sono eguali a quelli conferiti da quest'ultima, ha cura di avvertire che «la presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa». La preferenza per il sistema che assicura la tutela più elevata al diritto in questione rappresenta, del resto, il criterio comunemente seguito dalle convenzioni internazionali per stabilire il proprio ambito di applicazione rispetto sia al diritto degli Stati parti, che ad altri accordi in materia. Può ricordarsi l'art. 53 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale dichiara che «nessuna disposizione [della stessa] può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi».

La Corte di giustizia, al contrario, non si è uniformata a tale criterio. Con riguardo alle Costituzioni degli Stati membri essa ha affermato che l'applicazione degli *standard* nazionali di tutela non è consentita se «comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»⁶. Vi è, quindi, il rischio che le modalità di tutela dei diritti umani delineate dalla Carta prevalgano in ogni caso sul livello, anche superiore, di tutela apprestato da Costituzioni di Stati membri. L'intento di salvaguardare comunque l'autonomia del diritto dell'Unione (alla quale si aggiunge l'autonomia della stessa Corte di giustizia) emerge pure nei rapporti tra la Carta e la Convenzione europea. Al riguardo la Corte ha rimarcato che le “spiegazioni” elaborate in occasione della redazione della Carta, relative al citato art. 52, par. 3, pur dichiarando che quest'ultimo intende assicurare la necessaria coerenza tra la Carta e la Convenzione europea anche per quanto riguarda le limitazioni ammesse ai diritti, precisano: «Senza che ciò pregiudichi l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione Europea»⁷. Questa riserva può comportare che siano considerate ammissibili limitazioni ai diritti umani più stringenti di quelle consentite dalla Convenzione europea, se necessarie per salvaguardare la suddetta autonomia.

In definitiva, si ha l'impressione che nell'ambito del diritto dell'Unione e nella giurisprudenza della sua Corte di giustizia vi sia la convinzione, alquanto “autoreferenziale”, che il proprio sistema di tutela dei diritti umani, quale risulta anche in rapporto ai principi del primato, dell'unità e dell'autonomia dello stesso diritto dell'Unione (principi di importanza fondamentale, ma estranei alla materia dei diritti umani), debba comunque prevalere, rispetto ad altri sistemi di tutela suscettibili di applicazione; e che esso rappresenti ... il migliore dei mondi possibili!

⁶ Corte giust., c-399/11, *Melloni*, 26-2-2013, p.to 60; Corte giust., c-616/10, *Åklagaren*, cit., p.to 29.

⁷ Corte giust., c-601/15 PPU, *J.N.*, sent. 15-2-2016, p.to 47.

5. I diritti umani nella politica di immigrazione e di asilo

I settori di esame del Seminario, sapientemente scelti dagli organizzatori e approfonditamente analizzati dai giovani relatori, mostrano spesso una tensione tra i diritti umani e altri fondamentali interessi, dell’Unione e/o degli Stati membri, e la necessità di individuare un equilibrato rapporto tra gli uni e gli altri, nella continua ricerca di un bilanciamento accettabile.

Particolarmente delicato e sensibile è il tema dell’immigrazione e dell’asilo, pure alla luce del nuovo Patto, comprendente dieci atti normativi formalmente adottati il 14 maggio 2024. Com’è noto, vari e molteplici sono i principi, contenuti nei Trattati europei, destinati a governare la materia e suscettibili, invero, anche di entrare in collisione tra di loro. Mi limito a ricordare la prevenzione e il contrasto rafforzato dell’immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani (art. 79, par. 1, TFUE), il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne (art. 77, par. 1, *b*, TFUE), la solidarietà e l’equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, pure sul piano finanziario (art. 80 TFUE), il principio di non respingimento (art. 78, par. 1, TFUE e art. 19, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali), il conferimento di uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale, quale rifugiato, beneficiario di protezione sussidiaria o di protezione temporanea (art. 78, par. 1, TFUE), l’equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri (art. 79, par. 1, TFUE).

Al di là delle specifiche disposizioni in materia contenute nei Trattati, va sottolineato che, ovviamente, nella politica europea di immigrazione e di asilo va garantita la tutela dei diritti umani, quali riconosciuti dalle fonti richiamate nell’art. 6 TUE. Numerosi sono i diritti che, in tale politica, possono venire in considerazione e possono rischiare di essere pregiudicati, anzitutto il diritto alla vita. Va sottolineato che tali diritti appartengono a “tutti” e a “ognuno”; e vanno garantiti, pertanto, a ogni migrante, a prescindere dalla regolarità della sua posizione, compresi gli illegali e i clandestini.

Tra le norme sui diritti umani applicabili specificamente nella politica di immigrazione e di asilo va sottolineato l’impatto del ricordato *non-refoulement*. È diffuso l’orientamento che a esso riconosce il rango di norma internazionale di *ius cogens*, come, nella giurisprudenza italiana, risulta espressamente dalla sentenza della Corte di cassazione penale del 26 aprile 2022 n. 15869. Di conseguenza il divieto di respingimento non è in alcun modo negoziabile o limitabile, a favore di altri principi o interessi dell’Unione, per quanto possano essere ritenuti essenziali. Esso, ove violato, determina, quindi, l’invalidità di qualsiasi atto dell’Unione, compresa la nullità di accordi conclusi con Stati terzi.

Le relazioni della prima sessione, intitolata, in maniera significativa, «Immigrazione e asilo tra garanzia dei diritti fondamentali ed esigenze di sicurezza» (svolte da Alessio Laconi, Marcella Cometti, Sveva Troncone, Monica Capasso e Laura Restuccia), si soffermano su aspetti fondamentali della politica dell’Unione in materia. La sensazione che emerge, anche alla luce del nuovo Patto (confermata dagli orientamenti nazionali presi in esame), è che l’Unione si muova in una logica essenzialmente securitaria,

nella quale, sotto vari profili, i diritti fondamentali dei migranti, così come il principio di solidarietà, sembrano passare in secondo piano rispetto al rafforzamento delle sue frontiere. L'immagine che l'Unione proietta all'esterno appare quella di una Fortezza Europa, arroccata nella difesa dei propri interessi e del proprio (relativo) benessere, ben poco sensibile alle tragedie umanitarie che si consumano alle sue porte, nelle acque del Mediterraneo, e alla sorte dei disperati che cercano di sfuggire a guerre, a carestie, a cambiamenti climatici, a violenze diffuse.

6. I diritti umani e le nuove tecnologie

La seconda sessione, avente a oggetto «Diritti fondamentali, sicurezza e nuove tecnologie», ha riguardato alcune specifiche questioni (trattate nelle relazioni di Rossella Benassai, Enrico Stella e Stefano Busillo). Può dirsi, in via generale, che esse si legano alla più ampia problematica, affrontata specie in occasione della elaborazione del regolamento (UE) 1689/2024 del 13 giugno 2024 sull'intelligenza artificiale, della incidenza della c.d. transizione digitale sui diritti umani.

L'azione dell'Unione sembra diretta a conciliare la crescita della competitività dell'industria europea con il rispetto di tali diritti, in un modello di tecnologia antropocentrica. Lo stesso regolamento sull'intelligenza artificiale avverte che quest'ultima può avere un impatto negativo sul diritto alla dignità umana, sul rispetto della vita privata e familiare, sulla protezione dei dati personali, sulla libertà di espressione e d'informazione, sulla libertà di riunione e di associazione, sul diritto alla non discriminazione, sul diritto all'istruzione, sulla protezione dei consumatori, sui diritti dei lavoratori, su quelli delle persone con disabilità, sulla uguaglianza di genere, sulla proprietà intellettuale, sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, sui diritti della difesa e sulla presunzione di innocenza e sul diritto a una buona amministrazione (!). Ma non è agevole individuare efficaci strumenti di difesa di tali diritti di fronte allo strapotere, spesso inaccessibile, misterioso, incontrollabile dell'algoritmo. Così, è sufficiente, a questo fine, estendere alla dimensione virtuale la tutela già assicurata, specie dalla Carta dei diritti fondamentali, nel mondo reale? Tale risultato, invero, consegue in maniera automatica per il fatto stesso, e nella misura in cui, l'ambito del diritto dell'Unione viene a ricomprendere le nuove tecnologie. Ma forse, rispetto a queste ultime e alle minacce che il loro impiego può rappresentare, sarebbe necessario elaborare nuovi, specifici diritti; o, quanto meno, nuovi e più adeguati strumenti di protezione. Per un'azione del genere, peraltro, occorrerebbe individuare le idonee basi giuridiche nei Trattati; e il loro ambito di applicazione può risultare, invece, parziale, limitato e, comunque, insufficiente per costruire una tutela piena ed effettiva dei diritti coinvolti nell'uso delle tecnologie. È il caso, per esempio, dell'art. 16 TFUE, richiamato come base giuridica (accanto all'art. 114 TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno) del citato regolamento 1689/2024 sull'intelligenza artificiale. Esso, concernente il diritto di ogni persona alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano, ha evidentemente un oggetto molto ristretto e circoscritto rispetto alle

necessità di tutela dei diritti umani minacciati dalle applicazioni dell'intelligenza artificiale. Né può escludersi il rischio che i rapidi sviluppi della tecnologia e i loro mutevoli impieghi possano rendere ben presto obsolete le disposizioni volte a disciplinare la materia, costringendo il diritto a... inseguire l'evoluzione tecnologica, probabilmente senza riuscire a controllare in maniera definitiva un fenomeno di per sé sfuggente e variabile.

7. I diritti umani e le esigenze di sicurezza

Il filo conduttore della terza sessione, sul «Bilanciamento tra diritti fondamentali ed esigenze di pubblica sicurezza, interna ed esterna», pure nella varietà dei temi trattati, sembra essere costituito dall'allarmante rischio di sacrificare i diritti umani in nome di esigenze, reali o presunte, di sicurezza.

Al riguardo serie perplessità suscita la prassi dell'Unione (evocata, con particolare riguardo agli appalti pubblici, da Marco Buccarella) di un impiego ampio, severo e pressoché indiscriminato di misure restrittive nel conflitto innescato dall'aggressione russa all'Ucraina del 24 febbraio 2022. La loro adozione a così largo raggio, sino a colpire “oligarchi”, imprenditori, giornalisti, studiosi, sportivi, e la loro natura determinano, infatti, gravi pregiudizi a numerosi diritti umani degli interessati, riconosciuti anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, come il diritto di proprietà, il diritto d'impresa, il diritto di essere ascoltati, di accedere al fascicolo che li riguarda, di ricevere una motivazione, la presunzione d'innocenza, il diritto di difesa e persino la libertà di espressione e d'informazione, bollata come “propaganda” quando viene a dissentire dalla narrazione ufficiale dell'Unione Europea. A prescindere da ogni altra considerazione (come la loro legittimità secondo il diritto internazionale), è dubbio, quanto meno, che tali misure, configurabili come limitazioni all'esercizio dei diritti ai sensi dell'art. 52 della Carta, rispettino il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta e siano conformi al principio di proporzionalità. Si aggiunga che l'adozione da parte di un organo politico, come il Consiglio, che quindi formula un “giudizio” sulla condotta degli individui colpiti dalle misure, non appare conforme al rispetto della *rule of law*, che pure costituisce uno dei valori fondamentali dell'Unione ai sensi dell'art. 2 TUE.

Preoccupante appare anche la revoca della cittadinanza per ragioni di pubblica sicurezza (oggetto della relazione di Eleonora Iannario). Essa, invero, può presentare questioni di incostituzionalità, a fronte del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici (art. 22 Cost.); e desta anche problemi di conformità al diritto dell'Unione Europea, posto che la privazione della cittadinanza nazionale di uno Stato membro determina la perdita della cittadinanza europea.

8. Rilievi critici sulle tendenze dell'Unione Europea

Con particolare riguardo all'Unione Europea, dalle relazioni presentate e dal vivace dibattito che le ha seguite emerge un quadro di luci e ombre. Non vi è dubbio che, specie grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, nell'ordinamento dell'Unione vi sia stato uno sviluppo poderoso dei diritti

umani; a esso ha contribuito decisamente l’arricchimento normativo dei Trattati europei con una pluralità di fonti sui diritti umani, previste dal ricordato art. 6 TUE, e l’acquisto di valore giuridicamente obbligatorio della Carta dei diritti fondamentali.

Tra le “ombre” va segnalata la tendenza, riconoscibile sotto diversi profili, a una compressione, a un affievolimento (se non, in certi casi estremi, a una soppressione) delle tutele, quanto più sono essenziali, o sono percepite o rappresentate come tali, le esigenze di sicurezza degli Stati (come nella politica di immigrazione e di asilo) o dell’Unione (come nell’adozione di innumerevoli misure restrittive contro imprese e cittadini russi).

Emerge, inoltre, una “politicizzazione” nella gestione dei diritti umani sul versante esterno all’Unione, cioè nella constatazione della violazione dei diritti umani da parte di Stati terzi o di soggetti estranei all’Unione e nella conseguente adozione di sanzioni e di misure restrittive. Questo atteggiamento è espressione dell’obiettivo dell’Unione Europea, nelle relazioni con il resto del mondo, di affermare e promuovere i suoi valori e interessi e di contribuire, tra l’altro, alla tutela dei diritti umani. Tale obiettivo, enunciato in apertura del TUE, all’art. 3, par. 5, è ribadito dall’art. 21, par. 1, TUE, con il quale si apre il Capo 1 del Titolo V, contenente disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione. La promozione dei diritti umani nel resto del mondo da parte dell’Unione non può che giovare alla diffusione, al riconoscimento e alla tutela universale degli stessi. Ma l’attribuzione della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune essenzialmente a istituzioni politiche di formazione intergovernativa, come il Consiglio, ha per conseguenza che l’Unione assuma un atteggiamento “di parte”, estremamente rigoroso verso alcuni Paesi (o i loro governi) distanti, o considerati ostili alla stessa Unione Europea e, al contrario, del tutto assente o omertoso dinanzi a gravi violazioni da parte di Paesi “amici”.

Invero, sia nei reciproci rapporti tra i diritti umani, sia nell’equilibrio fra questi e gli altri interessi o valori ritenuti di importanza essenziale, l’Unione Europea, come si è osservato, esprime un proprio “sistema” dei diritti umani; ed è questo che mostra di volere “esportare” sulla scena internazionale, in una visione sostanzialmente autoreferenziale.

Tali caratteri della promozione dei diritti umani sulla scena internazionale da parte dell’Unione si ritrovano nella normativa generale, adottata dal Consiglio con la decisione (PESC) 1999/2020 del 7 dicembre 2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani e con il regolamento (UE) 1998/2020 in pari data. La decisione di colpire con misure restrittive soggetti (statali o privati), definiti in maniera estremamente ampia e indeterminata, non solo, cioè, i responsabili delle violazioni o degli abusi, ma anche coloro che sono altrimenti coinvolti in tali atti o che sono associati ai responsabili o ai sostenitori o a quelli altrimenti coinvolti, è presa dal Consiglio all’unanimità su proposta di uno Stato membro o dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. È evidente, quindi, il rischio di un uso politico delle misure previste e di abusi contro potenziali bersagli delle stesse.

Ci sembra, in definitiva, che l’approccio e la gestione dei diritti umani nell’Unione richiederebbero qualche “correzione”. In primo luogo, la possibilità di limitare l’esercizio dei diritti umani per ragioni di interesse

generale, a cominciare da quelle di sicurezza, non dovrebbe tradursi in un’opera di sistematico bilanciamento tra gli uni e le altre. Va ricordato, infatti, che le norme sui diritti umani sono scritte, com’è evidente, per tutelare questi diritti e che la loro protezione rappresenta la regola; invece la limitazione, come si è già rilevato, è l’eccezione, per cui essa (e l’interesse generale che la giustifica) non può porsi sullo stesso piano del diritto, quasi come sui due piatti di una bilancia da collocare in equilibrio. Al contrario, la limitazione, come ogni eccezione alla regola, va interpretata e applicata in maniera restrittiva e, appunto, in via “eccezionale” e in una posizione subordinata alla tutela del diritto umano in questione.

In secondo luogo, di fronte all’inclinazione dell’Unione ad affermare in ogni caso il proprio modello di tutela dei diritti umani, va ribadita l’utilità della sua adesione alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Essa, infatti, potrebbe garantire un controllo esterno sulla condotta dell’Unione e, come tale, sicuramente obiettivo e indipendente, da parte di un giudice, la Corte di Strasburgo, specializzato e che, con una felice espressione di Sabino Cassese⁸, potrebbe dirsi un “organismo solitario”, destinato, per sua natura, a perseguire in via esclusiva la tutela dei diritti umani.

Ugo Villani
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”
ugo.villani@uniba.it

⁸ S. Cassese, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo e i diritti amministrativi nazionali*, in *DPCE*, 2001, 1, 311 ss., 314.

