

# Il Consiglio d'Europa: istituzioni, diritti e prospettive

*Policy Paper*

**Coordinamento**  
**Michele Nicoletti**

**A cura di**  
**Marianna Lunardini, Francesco Nasi**

Maggio 2022



*Il progetto **L'ITALIA NEL CONSIGLIO D'EUROPA:**  
**PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E SFIDE DEL FUTURO***

*è stato realizzato in collaborazione con  
l'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica  
del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,  
ex art. 23-bis Decreto del Presidente della Repubblica 18/1967*

## Indice:

<b>Introduzione</b> .....	4
<b>Parte 1. Rafforzare il Consiglio d'Europa: tra istituzioni e relazioni</b> .....	6
1.1. Le istituzioni del Consiglio d'Europa: rafforzare, valorizzare, monitorare .....	7
1.2. Consiglio d'Europa e Unione Europea, una partnership necessaria .....	11
1.3. Il Consiglio d'Europa e il dialogo con i "paesi critici": il caso della Turchia .....	17
<b>Parte 2. Tutelare i diritti. Le sfide del Consiglio d'Europa</b> .....	22
2.1. La tutela dei diritti umani in prospettiva storica: il Consiglio d'Europa e le sue aree di intervento .....	23
2.2. La questione dello Stato di diritto .....	26
2.3. La sfida dell'intelligenza artificiale: verso un trattato internazionale? .....	29
2.4. Tutela dei diritti e vulnerabilità .....	33
2.5. Diritto all'ambiente e salvaguardia del pianeta .....	38
<b>Parte 3. Conclusioni</b> .....	42
3.1. Il futuro del Consiglio d'Europa .....	43
3.2. Raccomandazioni .....	44

## Introduzione

1. Il Consiglio d'Europa (CdE) è un'organizzazione internazionale che ricomprende 46 Stati, 47 fino all'espulsione della Federazione Russa, avvenuta il 16 marzo 2022. Tale atto, e la concomitante volontà russa di uscire dall'organo, sono l'espressione più acuta di un periodo di sofferenza per gli organismi multilaterali tradizionali, specialmente nel vecchio continente: sta infatti emergendo uno scenario preoccupante per la democrazia in tutta Europa, come testimoniato dalla crisi ucraina, dalle trasformazioni dell'Unione Europea (UE) dopo la Brexit, dalle difficoltà di alcuni Paesi UE in tema di Stato di diritto e dalla difficile situazione interna in Turchia. Gli obiettivi del CdE sembrano essere estremamente difficili da portare avanti nella particolare contingenza storica in cui ci troviamo. Il Consiglio d'Europa è difatti una sede dedicata ad un tema molto specifico, quello della democrazia e dei diritti, questioni tanto fondamentali quanto spinose in un tempo in cui vediamo espandersi l'autoritarismo e restringersi lo spazio dei diritti.

2. La guerra in Ucraina apre quindi uno scenario nuovo, sconvolgente e sintomatico di una tensione progressiva che arriva sino all'area balcanica. Si tratta di una situazione radicalmente diversa rispetto agli anni successivi la caduta del muro di Berlino, quando con grande speranza e ottimismo si guardava alla rinata unità europea e l'allargamento del Consiglio d'Europa fu inteso come una sfida per i Paesi occidentali e una "palestra" di democrazia per i Paesi dell'Europa orientale. Proprio l'allargamento del Consiglio d'Europa alla metà degli anni '90 rilanciava il concetto di universalità dei diritti fondamentali, un'idea dei diritti umani che non cadesse nella critica di coloro che li consideravano tarati esclusivamente sul contesto occidentale, ma che fosse applicabile (seppur nei vari contesti sociali) a tutto il genere umano.

3. L'apporto del Consiglio d'Europa nella cooperazione fra Stati e l'impatto che la sua azione ha sui problemi europei sono peculiari rispetto ad altre organizzazioni quali l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e la stessa Unione Europea. Non può infatti non essere riconosciuta una maggiore efficacia nella sua azione sul tema dei diritti umani, non solo in virtù della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU), prima Convenzione nata nel contesto del Consiglio, ma anche per i vari trattati, comitati di controllo, organi principali, che gli permettono di essere un'istituzione politicamente rilevante ed efficace, capace di avere un impatto concreto sulla realtà. In questo senso, il Consiglio d'Europa intero - non solo la Corte EDU (Corte Europea dei Diritti Umani) - ha consolidato quel legame tra riconoscimento ed effettività del diritto attraverso le numerose convenzioni sui diritti siglate nel contesto del CdE e gli strumenti di controllo posti a verifica dell'applicazione delle norme da parte dello Stato. Si evidenzia così ancora di più quanto espresso da Stefano Rodotà «Il riconoscimento formale [dei diritti umani] ci parla sempre di una battaglia vinta, ma immediatamente apre pure la questione del loro rispetto, della loro efficacia, del loro radicamento. I diritti diventano così, essi stessi, strumenti della lotta per i diritti»<sup>1</sup>.

4. Il Consiglio d'Europa, insieme ad altre organizzazioni internazionali e regionali, ha operato negli ultimi 70 anni proprio per creare sulla carta quel terreno comune di diritti necessario per far valere quegli stessi nella realtà di specifici contesti culturali, trovando quindi un'applicazione ed una effettività alla portata dei singoli individui. A scampo di ogni difficoltà che il CdE possa vivere, è necessario infatti ricordare che quella dei diritti «è una strada faticosa, un cammino lento. Ma non cediamo alla tentazione, travestita da realismo, di affermare che, fino a quando non è pienamente

---

<sup>1</sup> S. Rodotà (2012), "Il diritto di avere diritti", Roma, Bari, Laterza, p. 32.

Si veda E. Mauro, A proposito di effettività e di 'affettività' dei diritti umani (leggendo il diritto di avere diritti di Stefano Rodotà), in Rivista AIC, 2013, 4.

realizzabile, un diritto è come se non esistesse. Quante volte, proprio perché un diritto rimaneva sulla carta, è stato possibile denunciarne l'inattuazione, far nascere lo scandalo della sua violazione, far emergere la cattiva coscienza di chi lo negava, creando così la condizione politica per chiederne con forza la tutela effettiva?»<sup>2</sup>. Il CdE ha permesso che la tutela effettiva dei diritti fosse quindi un problema da trattare a livello europeo e che riguardasse non i singoli Paesi, ma ognuno degli Stati e degli individui che vivono nel vecchio continente.

5. Il presente paper pone in rilievo quali sono le sfide del Consiglio, sia interne alla sua struttura sia esterne, come le tematiche globali di cui deve occuparsi, e la possibile azione di rilancio di questa organizzazione così cara e necessaria per il continente europeo. Il lavoro del paper segue e approfondisce le riflessioni di autorevoli esperti nate nel contesto del progetto coordinato dal CeSPI, progetto che ha visto esperti accademici, politici, diplomatici e giuridici dialogare sui temi dei diritti e dell'Europa. Si ringraziano pertanto gli esperti che e partecipano ai lavori del Gruppo Diritti Umani e che hanno partecipato al seminario a porte chiuse nel dicembre 2021<sup>3</sup>. Le riflessioni sono inoltre state approfondite nel 2022 nel corso del seminario "L'Italia e il Consiglio d'Europa: diritti umani e sfide per il futuro", organizzato insieme al prof. Raffaele Cadin e al Dipartimento di Scienze Politiche, Sapienza,<sup>4</sup> e nel corso del convegno "La Presidenza italiana del Comitato dei Ministri e le conseguenze della guerra in Ucraina nel contesto giuridico europeo" organizzato dalla prof.ssa Angela Di Stasi, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Salerno, e dal prof. Cadin, Sapienza, in collaborazione con il CeSPI e Osservatorio SLSG<sup>5</sup>. Tali spunti in merito alle vicende del Consiglio e agli avanzamenti della Presidenza italiana hanno posto le basi per le elaborazioni successive degli autori. Pertanto, nella prima parte verranno analizzati i meccanismi istituzionali del CdE, mentre nella seconda si affronteranno *issues* legate ad alcuni diritti specifici che si sono contraddistinti per la loro importanza negli ultimi anni: la tutela delle vulnerabilità, lo stato di diritto, la sfida dell'intelligenza artificiale e la questione ambientale.

---

<sup>2</sup> S. Rodotà, op. cit., p. 75

<sup>3</sup> Si ringraziano quindi Alessandro Albano, Chiara Tea Antoniazzi, Giulia Bianchi, Antonio Bultrini, Silvia Conti, Filippo Di Robilant, Piero Fassino, Simona Lanzoni, Marco Marsilli, Antonio Marchesi, Giuseppe Nesi, Giuseppe Palmisano, Mauro Palma, Guido Raimondi, Vladimiro Zagrebelsky.

<sup>4</sup> Al seguente link è presente la registrazione dell'evento e il programma:

<https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/diritti-umani/focus/litalia-il-consiglio-deuropa-diritti-umani-sfide-il-futuro>

<sup>5</sup> Al seguente link è presente la registrazione dell'evento e il programma:

<https://www.sls.unisa.it/osservatorio/convegni/consigliodeuropa/index>

**Parte 1**  
**Rafforzare il Consiglio d'Europa: tra**  
**istituzioni e relazioni**

## 1.1. Le istituzioni del Consiglio d'Europa: rafforzare, valorizzare, monitorare

6. La nascita del Consiglio d'Europa avviene finita la Seconda guerra mondiale, quando andò a costituirsi quello che sarebbe diventato noto come "blocco occidentale", formato da una serie di trattati e alleanze internazionali: alla messa in campo del famoso *European Recovery Plan*, al patto di Bruxelles fino alla nascita della NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), di carattere militare, il 4 aprile del 1949. Furono proprio i paesi del Patto di Bruxelles che, spinti dalle iniziative dei movimenti europeisti, avviarono negoziati per realizzare un meccanismo di cooperazione politica in Europa<sup>6</sup>. I negoziati portarono alla firma del trattato di Londra, il 5 maggio del 1949, e così alla nascita del Consiglio d'Europa. I membri fondatori erano dieci: Belgio, Danimarca, Francia, Regno Unito, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia.

7. Il CdE è composto da numerosi organi. Da un lato abbiamo la complessa struttura istituzionale formata in primo luogo dal Comitato dei Ministri, per Statuto il *decision-making body* del Consiglio; l'Assemblea parlamentare, organo che ricomprende i rappresentanti parlamentari di ogni Stato membro, il Segretariato Generale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, il Congresso dei poteri locali e regionali, il Commissario per i diritti umani e la Conferenza delle OING (Organizzazioni internazionali non governative), organo che invece rappresenta le ONG titolate a partecipare ai lavori del Consiglio<sup>7</sup>. Oltre a tali organi istituzionali devono essere considerati gli organi di monitoraggio delle Convenzioni sui diritti fondamentali firmate all'interno dell'organizzazione. Si possono citare a titolo d'esempio il Comitato europeo dei Diritti Sociali per la Carta sociale europea, il Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) per la Convenzione di Istanbul e il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA) per la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.

### Il comitato dei ministri e il ruolo delle raccomandazioni

8. Il Comitato dei Ministri, composto dai ministri degli affari esteri degli Stati membri, ha uno strumento decisionale in particolare a sua disposizione: la possibilità di adottare delle raccomandazioni agli Stati che, pur non essendo vincolanti come una convenzione o un trattato, sono un mezzo di *soft law* importante per influenzare i decisori nazionali. Dal 1994 le raccomandazioni del Comitato, a seguito di un *gentlemen agreement* costantemente rispettato, possono essere prese senza l'unanimità prevista dallo Statuto ma con l'ottenimento delle condizioni previste all'art. 20 (d) dello Statuto stesso. Quest'ultimo prevede che la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti votanti e la maggioranza dei rappresentanti aventi diritto votino a favore. Le raccomandazioni sono una fonte di riferimento per i legislatori e le autorità amministrative nazionali, pur non essendo di per loro vincolanti. Come riscontrato anche dalla Conferenza organizzata all'interno del Consiglio d'Europa nel febbraio 2021<sup>8</sup>, le raccomandazioni hanno avuto più volte il compito di formare consenso e valutare le possibilità di agire su determinati temi attraverso strumenti più tradizionali di *hard law*, come ad esempio il trattato. Tale ruolo pilota è stato utilizzato in casi in cui, per via dell'alta difficoltà

---

<sup>6</sup> A. Varsori (2015) "Storia internazionale. Dal 1919 a oggi", Il Mulino, Bologna.

<sup>7</sup> Per un quadro generale sul Consiglio d'Europa, si rimanda al recente "L'Italia e il Consiglio d'Europa", a cura di Michele Giacomelli (2021). Disponibile al seguente link:

[https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/10/giacomelli\\_italia\\_e\\_consiglio\\_europa.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/10/giacomelli_italia_e_consiglio_europa.pdf)

<sup>8</sup> Council of Europe (2021) "Roundtable on Regulation in the 21st Century", disponibile a: <https://www.coe.int/en/web/dlapil/-/roundtable-on-regulation-in-the-21st-century>

della materia, specie nei casi di temi scientifici molto complessi, sarebbe stato ostico agire in prima battuta con una convenzione, e si è preferito invece un mezzo di policy quale la raccomandazione, modificabile con più agilità in successive fasi. Si veda infatti l'iter che ha preceduto la Convenzione sulla biomedicina e i diritti umani nel 1997<sup>9</sup> e la Convenzione sulla criminalità informatica nel 2001<sup>10</sup>, oltre a quanto si sta verificando ad oggi per quanto riguarda l'intelligenza artificiale.

9. In realtà, a prescindere da un'eventuale e successiva convenzione, le raccomandazioni restano strumenti molto importanti anche per la maggiore facilità di adozione da parte degli Stati membri. Proprio su temi innovativi e per loro natura interstatali, le raccomandazioni possono facilitare la cooperazione fra Paesi membri. In un CdE così allargato è infatti difficile arrivare a soluzioni che possano raccogliere un sostegno sufficiente da parte degli Stati membri per consentirne l'inclusione nei trattati internazionali. Inoltre, essendo limitati a stabilire principi e linee guida, le raccomandazioni hanno il vantaggio di lasciare ai governi una discrezionalità relativamente ampia per quanto riguarda la loro attuazione.

10. Recentemente sono state adottate raccomandazioni riguardanti le istituzioni nazionali per i diritti umani<sup>11</sup>, sulle misure contro il commercio di beni utilizzati per la pena di morte, la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti<sup>12</sup>. Sono inoltre state approvate Linee guida sui legami tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale<sup>13</sup>, Linee guida sulla difesa dell'uguaglianza e sulla protezione contro la discriminazione e l'odio durante la pandemia di Covid-19<sup>14</sup>, mentre si sta lavorando a raccomandazioni sull'azione contro la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo, sulle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo. Infine, raccomandazioni più recenti hanno affrontato il nesso fra diritti umani e la protezione dell'ambiente e la possibilità di modernizzare o rinnovare la Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

11. Benché l'attività sia molta e tesa a catturare le nuove sfide di un mondo sempre più interconnesso, alcuni hanno rilevato una certa debolezza del Comitato dei Ministri rispetto alla verifica e al monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni. Proprio come i trattati internazionali, le raccomandazioni possono essere soggette a procedure di segnalazione. Lo Statuto prevede espressamente che il Comitato dei Ministri possa chiedere ai Governi membri "di informarlo dell'azione da loro intrapresa" in merito alle raccomandazioni (art. 15). Sin dal 1987 il Comitato dei Ministri ha rivolto un appello a tutti i comitati intergovernativi (comitati direttivi e comitati di esperti), richiedendo un miglioramento del monitoraggio sull'attuazione delle raccomandazioni e delle risoluzioni. Lo Statuto prevede, per esempio, la possibilità di convocare apposite conferenze per la valutazione dell'attuazione delle risoluzioni in caso di materie di particolare importanza, come si fece

---

<sup>9</sup> Consiglio d'Europa (1997) "Convenzione per la protezione dei Diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazioni della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti dell'Uomo e la biomedicina", disponibile a: <https://rm.coe.int/168007d003>

<sup>10</sup> Council of Europe (2001) "Convention on Cybercrime", available at: <https://rm.coe.int/1680081561>

<sup>11</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2021) "Raccomandazione CM/Rec(2021)1 sullo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti"

<sup>12</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2021) "Raccomandazione CM/Rec(2021)2 sulle misure contro il commercio di beni utilizzati per la pena di morte, la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti"

<sup>13</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe (2021) "1400th meeting, 31 march 2021" disponibile a: [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectId=0900001680a19655](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a19655)

<sup>14</sup> Council of Europe (2021) "Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future", disponibile a: <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/9745-guidelines-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-on-upholding-equality-and-protecting-against-discrimination-and-hate-during-the-covid-19-pandemic-and-similar-crises-in-the-future.html>



nel 1998 in tema di tratta di minori. Le attuali sfide del Consiglio, dall'intelligenza artificiale alla salvaguardia dell'ambiente, avrebbero forse bisogno di un utilizzo maggiore di tali mezzi.

### **L'assemblea parlamentare e la funziona sanzionatoria**

12. Anche l'Assemblea Parlamentare (AP), in quanto organo deliberante del Consiglio<sup>15</sup> dovrebbe favorire il monitoraggio e la diffusione a livello nazionale delle attività della stessa attraverso la conclusione di forme di cooperazione bilaterale con i parlamenti nazionali. Oltre a ciò, dovrebbe migliorare la sua azione nei confronti di alcune aree specifiche di interesse del Consiglio d'Europa, come la tutela dei diritti sociali. Sarebbe infatti auspicabile realizzare ciò che era già previsto ma che non è mai stato realizzato, ovvero l'elezione dei membri del Comitato europeo dei diritti sociali da parte dei componenti dell'Assemblea parlamentare (come già avviene per i giudici della Corte) e non invece dal Comitato dei ministri: una scelta che rafforzerebbe l'indipendenza e l'autorevolezza del Comitato dei diritti sociali. In aggiunta, ai fini di una maggiore forza d'azione dell'AP per i diritti sociali, servirebbe istituzionalizzare e prevedere un incontro a livello di assemblea parlamentare sui diritti sociali per sensibilizzare la dimensione politica dell'Assemblea parlamentare. Questo avrebbe poi ricadute positive sugli stati membri, vista la doppia natura dei parlamentari presenti, che ricoprono la medesima funzione nei parlamenti nazionali.

13. L'Assemblea ha negli ultimi anni rafforzato la sua funzione cosiddetta sanzionatoria, sulla cui legittimità giuridico-istituzionale ci si è interrogati sin dall'annessione della Crimea del 2014 da parte della Russia, soprattutto rispetto ai poteri che l'Assemblea per statuto detiene. Nel maggio 2014 a seguito dell'intervento russo in Ucraina, l'Assemblea Parlamentare ha deciso di sospendere per la Russia il diritto di voto, il diritto ad essere rappresentati nell'Assemblea e il diritto di partecipare alle missioni di osservazione delle elezioni, dimostrando una chiara volontà sanzionatoria nei confronti di Mosca. Non si è trattato quindi di una serie di "sanzioni" nei confronti della delegazione parlamentare russa, per esempio rispetto alla sua composizione, ma bensì di un'azione rivolta direttamente allo Stato stesso. Come espresso dalla risoluzione dell'organo, l'Assemblea "*strongly condemns the violation of Ukrainian sovereignty and territorial integrity by the Russian Federation, and considers that such a flagrant violation by a Council of Europe member State of its obligations and commitments requires a strong signal of disapproval*"<sup>16</sup>.

14. Se all'epoca la prassi dell'Assemblea, codificata nel Regolamento di quest'ultima, evidenziava nella dottrina profili di illegittimità in riferimento allo Statuto del CdE e alla natura del Consiglio stesso, in quanto l'Assemblea "dimostra[va] cioè di considerare e trattare sé stessa, dal punto di vista della sua composizione e ragion d'essere, come un 'organo di Stati', e non invece come assemblea dei rappresentanti dei parlamenti nazionali"<sup>17</sup>, successivamente l'organo si è interrogato sul proprio ruolo, attraverso la creazione di un Comitato *ad hoc* nel 2018 atto a discernere la natura e la missione dell'organo stesso all'interno dell'organizzazione europea. I risultati mostrano che l'AP ha ben chiara la propria triplice natura di *watchdog* dei diritti umani, di organo deliberativo del CdE e di foro di dialogo pan-Europeo.

---

<sup>15</sup> "It shall debate matters within its competence under this Statute and present its conclusions, in the form of recommendations, to the Committee of Ministers", secondo l'art. 22 dello Statuto.

<sup>16</sup> Risoluzione 1990 (2014) del 10 aprile 2014. Per una disamina di tale vicenda vedi G. Palmisano (2018) "La verifica delle credenziali nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la crisi delle sanzioni alla delegazione russa", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 101(3), pp. 780-810.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

15. In tema di credenziali e sanzioni per questioni di natura sostanziale, come appunto una violazione grave dei principi fondamentali del CdE (definiti all'art. 3 dello Statuto), nel 2018 un'ampia maggioranza dei partecipanti alla discussione si è pronunciata a favore del mantenimento della possibilità di mettere in discussione le credenziali per motivi "sostanziali" almeno in casi eccezionali, ad esempio quando non vi sono membri del parlamento legittimamente eletti, come a seguito di un colpo di stato. Negli altri casi di violazione dei principi fondamentali del Consiglio d'Europa le proposte differivano fra: a) mantenere il sistema vigente e ampliare le basi sostanziali di impugnazione delle credenziali delle delegazioni nazionali; b) escludere del tutto la facoltà di impugnare le credenziali per motivi sostanziali; c) rafforzare la legittimità e la coerenza delle deliberazioni assembleari sull'impugnazione dei poteri per motivi di merito, inasprendo, in un modo o nell'altro, i presupposti in base ai quali l'Assemblea può prendere tali decisioni<sup>18</sup>. Nel 2018 l'AP ha concluso che "la cooperazione proposta dall'Assemblea è basata sui valori e supportata dalla possibilità di ricorrere a sanzioni in modo che la credibilità e la legittimità dell'istituzione non rischi di andare perduta in caso di annullamento di tale opzione, la grande maggioranza dei partecipanti concorda quindi sul mantenimento della possibilità di sanzioni in Assemblea". Ad oggi la decisione di espellere la Federazione Russa si pone in continuità con tale approccio che, ponendo come prioritario l'aspetto valoriale dell'organizzazione, ha portato alla suddetta decisione da parte dell'organo deliberativo, seguita successivamente dalla conferma del Comitato dei Ministri.

16. Il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare si sono difatti mostrati uniti nell'azione di condanna all'operazione militare russa in Ucraina, agendo con molta prontezza nella sospensione e successiva espulsione della Federazione russa. Il Comitato ha deciso inoltre di sospendere tutte le relazioni con la Bielorussia a seguito della partecipazione attiva del Paese all'invasione dell'Ucraina. Con una decisione del marzo 2022, il Comitato dei Ministri ha sospeso il diritto della Bielorussia a partecipare a tutte le riunioni e attività dell'Organizzazione (ad eccezione dei diritti di partecipazione derivanti dal suo essere parte contraente della Convenzione culturale europea e per alcuni aspetti relativi a talune attività del GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione)<sup>19</sup>.

17. Sia nel caso della Federazione russa che della Bielorussia, i due organi del Consiglio d'Europa hanno fatto valere la volontà sanzionatoria ma allo stesso tempo hanno espresso l'intenzione di sostenere le relazioni dell'Organizzazione con la società civile dei due Paesi, con particolare attenzione alla "gioventù, ai media indipendenti e ai difensori dei diritti umani". Ai fini di un rafforzamento del ruolo di guida per i diritti umani nel continente europeo, per i due organi del Consiglio sarà necessario trovare una modalità di dialogo con le società civili dei Paesi presi in considerazione con strumenti di supporto alle associazioni e organizzazioni tesi a mantenere una sponda europea per ciò che concerne i diritti e le libertà fondamentali. Si evince infatti che pur avendo accentuato il lato di watchdog, la terza sfaccettatura quella di "foro di dialogo pan-Europeo", riconosciuta da AP, rimane in essere. In aggiunta a ciò i due organi, insieme alla Corte EDU dovranno far fronte ad una questione ad oggi aperta e di interessante dibattito relativa al venir meno dello status di Paese contraente della CEDU e le sorti dei ricorsi nei confronti della Federazione Russa davanti alla Corte di Strasburgo, sia quelli individuali sia quelli interstatali<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2018) "Ad hoc Committee on the role and mission of the Parliamentary Assembly", Report, June, par. 28

<sup>19</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe (2022) "1429th meeting, 17 march 2022", disponibile a: [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5dcfb](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5dcfb)

<sup>20</sup> Si vedano gli interventi del primo panel del convegno dell'Università di Salerno citato nell'introduzione. <https://www.slsq.unisa.it/osservatorio/convegni/consigliodeuropa/index>

## **Il summit dei capi di stato e di governo**

18. Nel quadro di questo particolare momento storico, si rileva uno strumento raramente utilizzato ma di straordinaria efficacia: il Summit dei capi di stato e di governo. Tre sono stati i summit fino ad ora organizzati e, sebbene pochi, tutti hanno portato ad importanti decisioni per il futuro dell'organizzazione. Il primo a Vienna nel 1993 ha dovuto fronteggiare le questioni europee successive alla caduta del muro di Berlino e allo sviluppo di nuovi Stati nell'Europa orientale, facilitando la politica di apertura e allargamento del Consiglio. Inoltre, il summit si è contraddistinto per l'avvio della riforma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il secondo summit, a Strasburgo nel 1997, ha portato alla nomina di un Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che ad oggi compie un'azione di grande importanza per l'affermazione dei diritti umani in tutto il continente (e non solo). Il terzo, a Varsavia nel 2005, ha ridefinito le priorità dell'Organizzazione e portato all'adozione di un piano d'azione per la difesa dei diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. Proprio per far fronte ad una situazione così straordinaria come quella che il CdE e l'Europa tutta vivono oggi, sarebbe di estrema utilità la convocazione di un nuovo Summit per valutare quale sia la situazione dell'organizzazione nella crisi presente e le modalità future con cui tutelare e promuovere i diritti umani nel continente. Nel 2017 l'Assemblea ha approvato a larghissima maggioranza una risoluzione contenente la richiesta della convocazione di un quarto summit<sup>21</sup>. Nei giorni scorsi il Presidente Tiny Kox ha rilanciato questa proposta nel corso del suo intervento alla Ministeriale di Torino a conclusione del semestre italiano.

## **1.2. Consiglio d'Europa e Unione Europea: una partnership necessaria**

### **Consiglio d'Europa e Unione Europea: “gemelli fraterni”?**

19. Il rapporto tra Consiglio d'Europa ed Unione Europea (e le istituzioni che nel corso del tempo sono andate a formarlo, dalla CECA alla CEE) è sempre stato stretto, al punto che qualcuno ha definito queste due istituzioni come “partner naturali”<sup>22</sup> o “gemelli fraterni”<sup>23</sup>. Sono tuttavia istituzioni nate sotto la spinta di due concezioni diverse dell'Europa e rappresentano infatti due idee distinte e complementari dell'integrazione europea. Da una parte il Consiglio d'Europa viene concepito come “una libera associazione europea di Stati sovrani”<sup>24</sup>. Secondo il trattato di Londra del 1949, ratificato in origine da 10 Stati, fra cui l'Italia<sup>25</sup>, lo scopo del Consiglio sarebbe stato quello di facilitare il progresso economico e sociale degli Stati membri e, soprattutto, di raggiungere una

---

<sup>21</sup> Call for a Council of Europe Summit to reaffirm European unity and to defend and promote democratic security in Europe, 15 September 2017, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24017&lang=en>

<sup>22</sup> T. Joris e J. Vandenberghe (2016) “The Council of Europe and the European Union: Natural Partners or Uneasy Bedfellows?” *Columbia Journal of European Law*, Volume 15, Issue 1

<sup>23</sup> T. Streinz (2013) “Fraternal Twins: The European Union and the Council of Europe” capitolo in a cura di H. de Waele e J.J. Kuipers (2013) “The European Union’s Emerging International Identity”, *Studies in EU External Relations*

<sup>24</sup> S. Romano (1997) “L'integrazione europea, bilanci e prospettive”, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 64, No. 3 (255) (Luglio-Settembre 1997)

<sup>25</sup> I 10 Stati che firmarono e ratificarono il trattato in origine furono Regno Unito, Francia, Italia, Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia.

“*greater unity*” (art. 1) fra i firmatari. Sin da subito vengono evidenziati i comuni valori democratici fra gli Stati e l’impegno a rispettare i diritti umani e lo stato di diritto nei propri territori (art. 3). Dall’altra parte, l’Unione Europea è il risultato di un’integrazione progressiva incentrata su elementi economici, che partendo dalla gestione congiunta del carbone e dell’acciaio con la CECA è arrivata fino al mercato unico e alla moneta unica, comportando anche, di conseguenza, una limitazione della sovranità per gli Stati membri. Secondo quanto espresso da Schuman “un’Europa organizzata e vitale è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche, ma l’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, ma sorgerà da realizzazioni concrete che creino una solidarietà di fatto”<sup>26</sup>.

20. Pertanto, la natura del Consiglio d’Europa e dell’Unione Europea afferisce alla medesima spinta di integrazione fra gli Stati europei occidentali, ma con alcune differenze. Specialmente secondo alcuni, la prima organizzazione sarebbe nata dal compromesso fra la Francia e la Gran Bretagna successivo al dopoguerra, in quanto “ognuna impegnata a definire chi avrebbe guidato la parte occidentale del Vecchio continente e avrebbe assunto il ruolo di primo interlocutore degli Stati Uniti”<sup>27</sup>. Appena nato il Consiglio d’Europa doveva però essere velocemente sorpassato dalla logica funzionale dei “piccoli passi”, tuttavia l’organizzazione ha saputo trovare un suo spazio di esistenza come spazio dei diritti e foro di un’Europa regionale, occidentale ed orientale. La differenza palese per numero di Stati parte delle due organizzazioni, quasi il doppio per la prima rispetto all’UE, è anche una differenza essenziale per definire la natura del CdE e i rapporti con Bruxelles.

### **Parallelismi europei: tra allargamento e fuoriuscite**

21. Gli anni ‘90 hanno visto un profondo mutamento di entrambe le organizzazioni. L’UE si è concentrata su un processo di approfondimento della propria unità e allargamento dei propri confini (con il Trattato di Maastricht e la dissoluzione dell’URSS) e, anche il CdE è stato oggetto di un’estensione che ha visto l’ingresso non solo dei Paesi dell’ex blocco sovietico dai primi anni ‘90 (ad esempio Ungheria nel 1990, Romania nel 1993 e Bulgaria nel 1992) ma anche della Federazione russa nel 1996. Non solo ma, parallelamente ai processi di adesione dell’UE nei primi anni 2000 verso i Paesi dell’Europa orientale<sup>28</sup>, anche il CdE ha avuto un ulteriore allargamento con l’ingresso nel 2001 di Armenia e Azerbaigian (2001), favorito dalla presidenza italiana, Bosnia ed Erzegovina (2002), Serbia (2003), Monaco (2004) e Montenegro (2007). Il Consiglio d’Europa è quindi un’organizzazione a cui storicamente gli Stati che in seguito hanno fatto accesso all’UE hanno previamente aderito, facilitando un processo simmetrico e una struttura simbiotica fra i due organi.,

22. Tuttavia, non è possibile immaginare che tale dinamica possa essere reiterata nell’immediato, con l’ingresso nel breve termine di Stati membri del CdE all’interno dell’UE. La prima sarà pertanto, anche dopo l’uscita della Russia, un’organizzazione diversa, in primo luogo per numero e tipologia di membri, rispetto alla seconda. Tale dato non può non essere tenuto in considerazione perché ha delle ricadute sulle relazioni fra le due organizzazioni. L’influsso positivo che l’UE potrà avere favorire nei confronti del CdE, visto il maggiore approfondimento nella collaborazione politica ed economica a Bruxelles, sarà possibile solo tenendo a mente che il Consiglio è un luogo di cooperazione interstatale che non prevede cessioni di sovranità ed anzi predilige metodi intergovernativi, fondati sulla discussione fra Stati. L’uscita del Regno Unito dall’UE, benché sia

---

<sup>26</sup> “Dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950”, disponibile a: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_it](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it)

<sup>27</sup> A. Varsori (2013) “Per un’interpretazione storica del processo di integrazione europea”, in *Ventesimo Secolo*, Vol. 12, No. 32, “Integrazione europea: il passato di un’illusione?” (Ottobre 2013), p. 12.

<sup>28</sup> Nel 2004 Cipro, Estonia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

foriera di considerazioni critiche interne all'Unione stessa, non inficia la solida presenza di Stati UE all'interno del Consiglio, ovvero 27 su 46.

23. Emerge inoltre l'interessante parallelo fra due organizzazioni regionali che hanno vissuto negli ultimi anni momenti storici e inusitati<sup>29</sup>. Entrambe le istituzioni hanno subito l'uscita di due Paesi di grande importanza per le singole organizzazioni: il Regno Unito da un lato con l'uscita nel gennaio del 2020 e la fine del periodo transitorio nel dicembre del medesimo anno; la Russia dall'altro con la recente uscita del marzo 2022 a seguito della crisi ucraina. Chiare sono le differenze fra le due decisioni, con quella della Russia tra l'altro concomitante alla risoluzione di pari significato dello stesso CdE<sup>30</sup>: la conclusione inglese maturata all'interno dello Stato a seguito di polemiche e contrasti interni, una possibile contrarietà di fondo all'approfondimento di un'integrazione europea, risultante nella votazione di un referendum combattuto; quella russa conseguente alla politica di Mosca in Ucraina (con l'aggressione militare a quest'ultima in violazione di norme cardine dell'ordine internazionale) e sintomatica di un contrasto progressivo fra la Federazione e la maggioranza della comunità internazionale, soprattutto quella aderente al blocco occidentale. Entrambe, però, suggeriscono l'esistenza di una riflessione attualmente in atto all'interno di entrambe le organizzazioni riguardo la sfiducia nelle forme di cooperazione multilaterale, soprattutto da parte di Stati di estremo rilievo per gli equilibri europei e internazionali. Forse, sia l'UE sia il CdE devono ancor di più rafforzare un dialogo interno e l'importanza della propria azione nel continente europeo.

### **La questione diritti umani**

24. Venendo più specificatamente alla questione dei diritti umani, è bene notare come, con il passare degli anni, l'UE abbia aumentato la sua attenzione rispetto al tema. Se risalgono agli anni '70 storiche giurisprudenze della Corte di Giustizia UE e delle Corti Costituzionali italiana e tedesca in tema di diritti fondamentali e principi generali del diritto comunitario, è per esempio nel 1993 che vengono approvati i "criteri di Copenaghen" per l'ammissione all'Unione<sup>31</sup>. Tali criteri, oltre a rimarcare alcune necessarie condizioni economiche e politiche per gli Stati che intendono aderire all'UE, menzionano anche la necessità di avere "istituzioni stabili che garantiscano democrazia, Stato di diritto, diritti umani, nonché rispetto e tutela delle minoranze", riecheggiando parzialmente quanto richiesto dal Consiglio d'Europa ai propri Stati firmatari. Con il nuovo millennio, l'UE adotta la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dà vita alla FRA (*Fundamental Rights Agency*) e pone una base valoriale alla propria istituzione attraverso l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea. L'art. 2 difatti evidenzia che "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze."

---

<sup>29</sup> Difatti, l'uscita temporanea della Grecia dall'organizzazione alla fine degli anni '60 presenta elementi molti diversi rispetto alla situazione attuale russa.

<sup>30</sup><https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>

<sup>31</sup> "Tali criteri sono:

-la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze;

-un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;

-la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui la capacità di attuare efficacemente le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione (*l'acquis*), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria". Da: "Accession criteria (Copenaghen criteria)", disponibile a: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhagen](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen)

25. Secondo Von Bogdandy, raggiunto l'obiettivo del mercato unico, l'UE doveva cercare una nuova ragion d'essere, una nuova "frontiera", e l'avrebbe trovata proprio nel rispetto dei diritti umani<sup>32</sup>. Seguendo tale ragionamento è possibile affermare che questa "frontiera" ha portato ad una parziale sovrapposizione dei ruoli<sup>33</sup> tra Consiglio d'Europa e Unione Europea. Benché sia evidente l'influenza positiva che la prima organizzazione e, specialmente, la Convenzione Europa dei Diritti dell'Uomo (CEDU), ha avuto sull'evoluzione della seconda, testimoniata dal fatto che da tempo la Corte di Giustizia UE indica la CEDU come fonte di principi generali per tutto il diritto comunitario (si veda la sentenza Rutili c. Francia del 1975<sup>34</sup>), la convivenza sicuramente non è ad oggi esente da criticità. Come sottolineava già nel 2006 l'allora primo ministro del Lussemburgo, Jean-Claude Juncker *"Although each has enriched the other, the two organisations remain at best a shaky team. Although each has borrowed from the other, they have never been able to make themselves permanently complementary."*<sup>35</sup>

### Costruire la cooperazione

26. Un passo importante nelle relazioni tra Consiglio d'Europa e Unione Europea è la *"Joint Declaration on Cooperation and Partnership"*<sup>36</sup>, firmata il 3 aprile del 2001. Nella dichiarazione, le due organizzazioni si impegnavano a rafforzare la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Inoltre, estendevano la cooperazione a coesione sociale, ricerca, questioni etiche, educazione e cultura<sup>37</sup>. Il summit dei capi di stato e di governo a Varsavia, del 2005, fu un altro momento chiave. Durante quell'incontro venne ulteriormente enfatizzata la volontà di una maggior cooperazione: *"Considering the important contribution of the Council of Europe to democracy, cohesion and stability in Europe, we call on the Council of Europe to: strengthen its relations with the European Union so that the Council of Europe's and the European Union's achievements and future standard-setting work are taken into account, as appropriate, in each other's activities."* Dopo tanti anni, il Consiglio d'Europa prendeva posizioni sul lungo periodo, stabilendo la sua strategia nei confronti dell'Unione Europea. All'articolo 10 viene dichiarato: *"We are resolved to create a new framework for enhanced co-operation and interaction between the Council of Europe and the European Union in areas of common concern, in particular human rights, democracy and the rule of law. (COM 2005a: article 10)"*.

27. Infine, nel 2007, è seguito un *Memorandum of understanding*<sup>38</sup>, il documento che tutt'ora disciplina la relazione tra le due organizzazioni. Il Memorandum riafferma il ruolo del Consiglio d'Europa come punto di riferimento per i diritti umani, lo stato di diritto e la democrazia in Europa. Stabilisce inoltre la necessità di coerenza tra le norme giuridiche delle due organizzazioni nel campo

---

<sup>32</sup> A. Von Bogdandy (2000) "The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union", in *Common Market Law Review* 37 (6):1307–38.

<sup>33</sup> Sulla sovrapposizione tra Consiglio d'Europa e Unione Europea, si veda: Y. A. Stivachtis, and M. Habegger (2011) "The Council of Europe: The Institutional Limits of Contemporary European International Society" in *Journal of European Integration*, 33 (2):159–77.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea (1975), "Sentenza del 28-10-1975, Rutili c. France, sent. 36 – 75", disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61975CJ0036&from=IT>

<sup>35</sup> J. C. Juncker (2006) "Council of Europe – European Union: A sole ambition for the European continent. Report by Jean-Claude Juncker, Prime minister of the Grand Duchy of Luxembourg, to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe".

<sup>36</sup> Council of Europe (2001) "Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission", disponibile a:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804595c4>

<sup>37</sup> M. Kolb (2013) "The European Union and the Council of Europe", Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan, p. 39

<sup>38</sup> Council of Europe and European Union (2007) "Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union", disponibile a: <https://rm.coe.int/16804e437b>



dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e incoraggia il Consiglio d'Europa e l'Unione europea a lavorare ancora più strettamente insieme in futuro. Oltre sostanzialmente a confermare le aree di cooperazione già individuate in passato, il memorandum individua alcuni strumenti più concreti di cooperazione, come gli incontri quadripartiti e summit più frequenti tra i vertici delle organizzazioni, ma anche programmi congiunti su alcuni temi già previsti dalla *Declaration* del 2001.

28. I *summary report* redatti dal Comitato dei ministri salutano sempre in modo entusiasta i rapporti tra Consiglio d'Europa ed Unione Europea. Per esempio, l'ultimo, pubblicato nel maggio del 2021, parla di una cooperazione senza precedenti sul piano della partecipazione agli eventi del Consiglio d'Europa (e viceversa, di partecipazione del CdE agli eventi dell'UE), così come di una maggiore visibilità della stessa cooperazione.

### **Elementi di criticità e strade da seguire**

29. Nonostante i numerosi elementi positivi sottolineati in precedenza, nel corso degli anni non sono mancati gli elementi di problematicità. Dopo l'accordo del 2008 per inaugurare una cooperazione tra l'appena nata FRA e il Consiglio d'Europa, negli anni successivi l'impegno sembra essere venuto meno, con accordi di cooperazione più sporadici e su settori più specifici e meno politicamente rilevanti<sup>39</sup>. Uno studio<sup>40</sup> di Kolb del 2013 condotto proprio sul rapporto tra Consiglio d'Europa ed Unione Europea ha affermato che a spingere le azioni delle due istituzioni è più spesso l'interesse della propria organizzazione rispetto all'individuazione di un interesse o un'area di policy comune. Se tende a prevalere una logica di sfida rispetto ad una di trasparente cooperazione, è chiaro come il Consiglio d'Europa rischi di essere appannato dall'Unione Europea, significativamente più importante in termini di capitale politico, economico e comunicativo. Per evitarlo e promuovere una partnership che vada a vantaggio di entrambe le istituzioni (e, soprattutto, del rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani) ci sono alcune politiche che il Consiglio d'Europa potrebbe adottare.

30. Innanzitutto, una maggior visibilità mediatica e comunicativa del CdE. Da più parti è stato sollevato il problema della difficile riconoscibilità del Consiglio d'Europa rispetto alle istituzioni comunitarie dell'UE. La medesima bandiera, lo stesso inno e la somiglianza del nome con alcuni dei principali organi dell'Unione Europea (come il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea) hanno portato ad una oggettiva difficoltà nel comunicare l'azione del Consiglio e a differenziarlo dall'UE. Affinché il Consiglio d'Europa sia più efficace ed autonomo è necessario che sia maggiormente conosciuto e riconosciuto, non solo dalle classi dirigenti europee che si occupano quotidianamente della cosa pubblica, ma anche dai cittadini. Tutto ciò passa inevitabilmente dalla volontà politica degli Stati membri a investire maggiori risorse nel CdE; non tanto o non solo in termini economici, quanto in termini di riferimenti nelle proprie dichiarazioni, azione coordinata e campagne comunicative che mirino esattamente a questo scopo. In questa direzione un contributo prezioso può essere offerto dal progetto OCEAN che intende costruire una rete di università e centri di ricerca dei 46 Paesi legati al CdE e alle sue convenzioni in modo da diffondere tra le nuove generazioni i valori dei diritti umani, democrazia e Stato di diritto.

31. In secondo luogo, appare come sempre più urgente il passaggio dell'Unione Europea sotto la giurisdizione (anche formale) della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Si tratta di uno dei temi

---

<sup>39</sup> Si veda, per esempio: Council of Europe (2010) "Memorandum of Understanding between the Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group) and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)", disponibile a:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680458607>

<sup>40</sup> M. Kolb (2013) "The European Union and the Council of Europe", Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan, p.190-205

centrali del rapporto tra UE e CdE, un dibattito che si protrae almeno dagli anni '70<sup>41</sup> e che è emerso più volte nella storia delle due istituzioni. Per esempio, l'ingresso dell'Unione Europea nel meccanismo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo era già stato auspicato da Jean Claude Juncker nel 2006, nel report che gli fu commissionato dagli allora capi di stato e di governo come primo ministro del Lussemburgo<sup>42</sup>.

Le condizioni sono forse finalmente mature per far assumere tale responsabilità alle istituzioni europee? Si tratta di una responsabilità che le potrebbe permettere di acquisire definitivamente un ruolo propulsivo e di guida nell'evoluzione dei diritti fondamentali a livello regionale e mondiale. Tra l'altro, si tratterebbe di una conferma (anche se dal profondo significato politico) di un orientamento già esistente e per alcuni versi vincolante nel progressivo avvicinamento fra le istituzioni UE e la CEDU. Come ricordato, all'inizio del nuovo secolo la CEDU era già da tempo considerata fra i principi del diritto comunitario, assieme alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Quest'ultima all'art. 52 comma 3, sancisce che i diritti previsti dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo hanno un contenuto minimo che è quello della Convenzione stessa, e che l'unico organo abilitato a interpretarlo è la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (la cosiddetta "norma passerella"). Ciò significa che le sentenze delle Corti influenzano fortemente quelle della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE), in un meccanismo di richiami e di interpretazioni che vale, seppure in misura minore, anche per la Corte EDU stessa.

D'altronde il processo di adesione dell'UE alla CEDU fu escluso dalla CGUE stessa in varie occasioni<sup>43</sup> e alla luce dell'attuale art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) viene considerato possibile seppure complesso, visto che comporterebbe per le istituzioni europee di ricadere nella giurisdizione della Corte EDU, senza considerare le difficoltà nei rapporti fra le due Corti. L'interazione fra queste è ispirata da una tendenza a evitare occasioni di dissenso e conflitti tali da mettere in contraddizione eventuali decisioni delle due corti in tema di diritti fondamentali. La difficoltà maggiore sarebbe infatti per gli Stati UE di conformarsi quando le autorità giudiziarie dell'UE e quelle di Strasburgo avessero posizioni diverse su una medesima questione.

Si nota pertanto una certa volontà di dialogo fra le Corti che le porta a dei richiami l'una verso l'altra, con un ruolo primario della Corte EDU vista la maggiore esperienza e giurisprudenza, e ad un interesse nell'interpretazione che l'una e all'altra danno nei giudizi in tema di diritti umani. Tale richiamo e dialogo fra Corti è invece quasi assente per quanto riguarda la CGUE e il Comitato per i Diritti Sociali del CdE, a dimostrazione di un'attenzione minore nei confronti di tale importante aspetto del lavoro del Consiglio<sup>44</sup>.

32. Ecco perché, infine, occorre porre attenzione sulla questione dell'adesione dell'UE alla Carta Sociale. Il sistema della Carta sociale del Consiglio d'Europa può svolgere una funzione chiave per valorizzare i rapporti tra Consiglio d'Europa e UE, soprattutto per far sì che quest'ultima prenda in maggior considerazione gli strumenti che il Consiglio ha prodotto per la tutela dei diritti umani. Un'azione del genere, se difficilmente pensabile fino a pochi anni fa, appare ora più realizzabile a

---

<sup>41</sup> Ibidem

<sup>42</sup> Ibidem, p. 39-40

<sup>43</sup> European Court Reports (1996) "Advisory Opinion 2/94 of 28 March 1996, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", I-1759, disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CV0002>

Vedi F. Cherubini (2015) "The Relationship Between the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights in the View of the Accession", in *German Law Journal*, n. 16, 2015. Court of Justice of the European Union, Opinion 2/13. Vedi V. Spaventa (2015) "A VERY FEARFUL COURT? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion" 2/13, 2015 in <https://ael.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2015/04/Spaventa-10-Spaventa-Fearful-Court.pdf>

<sup>44</sup> O. De Schutter (2018) "Study on the European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the European Union legal order", disponibile a: <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-1680903132>



fronte delle precise contingenze politiche ed economiche in cui si trova l'UE. L'Unione Europea sta infatti mettendo in campo un impegno senza precedenti nella realizzazione del Pilastro sociale europeo<sup>45</sup> e sta avanzando una diversa idea di crescita economica che vuole tenere in considerazione innanzitutto la sostenibilità ambientale e sociale, come reso esplicito dalle linee guida di *Next Generation EU*. Appare quindi estremamente importante pensare ad iniziative che possano indurre l'UE a prendere in maggior considerazione il sistema di protezione dei diritti sociali (non solo la Carta, ma anche la piattaforma sulla coesione sociale) per dare contenuti all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

### **1.3. Il Consiglio d'Europa e il dialogo con i “paesi critici”: il caso della Turchia**

33. Una delle caratteristiche che contraddistingue il Consiglio d'Europa rispetto ad altre organizzazioni internazionali del continente europeo è, senza dubbio, l'elevato numero di componenti. Ciò significa che tra i membri a tutti gli effetti del Consiglio d'Europa rientrano anche Paesi che, rispetto ad altri, hanno avuto un rapporto più travagliato e contraddittorio con il rispetto dei diritti umani, e che pertanto potremmo definire “critici”. È bene qui chiarire un aspetto. L'appellativo “critico” potrebbe essere potenzialmente applicabile a ciascuno Stato. Non c'è infatti stato membro che non sia stato sottoposto ad almeno un giudizio della Corte EDU nel corso della sua storia, testimoniando una mancanza di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU. Inoltre, alcuni di quei Paesi che più spesso salgono all'onore delle cronache a causa del mancato rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani sono a volte meno sanzionati di quelle che vengono considerate democrazie “mature”. Per esempio, l'Italia con 2466 giudizi<sup>46</sup> della Corte è stato uno dei paesi in assoluto più sanzionati a, con una media di quasi 40 giudizi all'anno. Invece, l'Ungheria, paese che viene appunto spesso considerato un paese critico, nei suoi 32 anni di appartenenza al Consiglio d'Europa ha avuto una media di 19 giudizi all'anno, per un totale di 614<sup>47</sup>. Sono numeri che, anche se in misura minore, valgono anche per gli anni recenti: nel 2021, l'Ungheria ha ricevuto 33 giudizi da parte della Corte, a fronte dei 39 dell'Italia<sup>48</sup>.

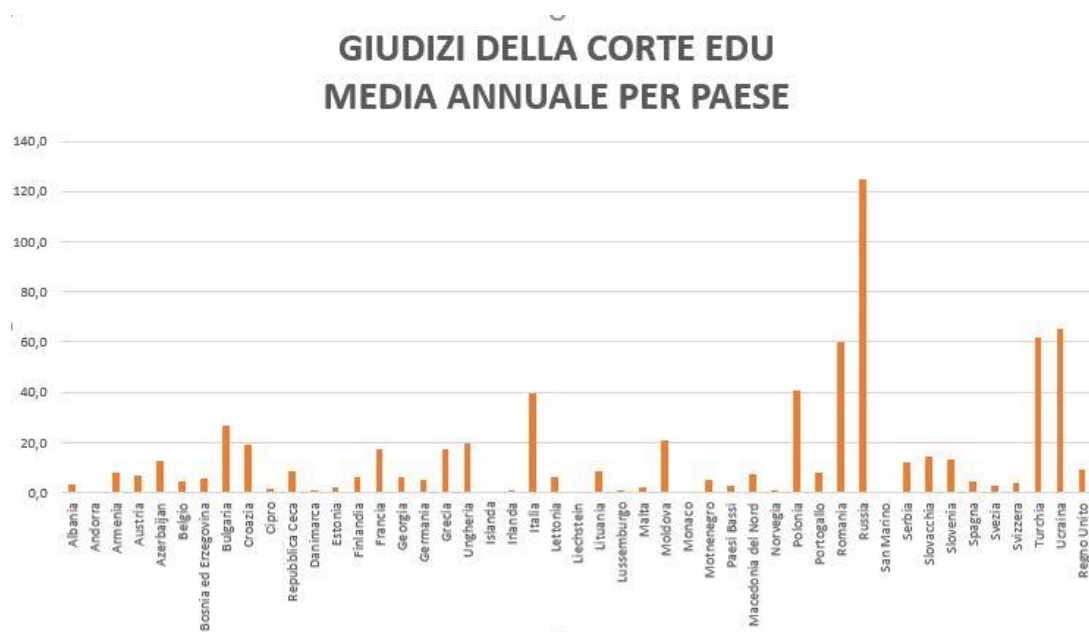
---

<sup>45</sup> Unione Europea, “Pilastro europeo dei diritti sociali. Costruire un'Unione Europea più equa e inclusiva”, disponibile a: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_it)

<sup>46</sup> Si fa riferimento, in questo caso, alle violazioni segnalate tramite giudizio da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

<sup>47</sup> European Human Rights Court (2022) “Violations by Article and by State, 1959-2021”, disponibile a: [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2021_ENG.pdf)

<sup>48</sup> European Human Rights Court (2022) “Violations by Article and by State, 2021”, disponibile a: [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2021_ENG.pdf)



34.  
Appare  
quindi

evidente quanto sia difficile definire analiticamente una soglia che stabilisca quali sono e quali non sono paesi critici. È indubbio, però, che esistono alcuni Stati in cui la situazione dei diritti umani e del rispetto dello stato di diritto è più a rischio che in altri. È sicuramente il caso della Russia (non a caso uno dei paesi con il più alto numero di giudizi da parte della Corte, ben 3116 in 36 anni, per una media di 86 all'anno<sup>49</sup>). Sicuramente, la presenza di questi paesi è una sfida non indifferente per il Consiglio d'Europa. Tuttavia, la membership di paesi critici nel CdE rappresenta una straordinaria opportunità per tenere aperto un canale di dialogo su temi chiave e che altrimenti rischierebbero di portare a un'escalation di tensioni e conflittualità internazionale.

35. Lo strumento delle commissioni di monitoraggio, per esempio, permette di aprire un dialogo con i paesi critici, dando luogo a raccomandazioni e risoluzioni che vengono poi portate all'Assemblea parlamentare e al Comitato dei ministri. La raccomandazione contiene indicazioni per il paese sotto monitoraggio per adeguare la propria legislazione o prendere iniziative finalizzate alla piena affermazione della democrazia e dei diritti laddove non lo siano. Come scrive Breuer, la filosofia dei meccanismi di monitoraggio è di entrare in un dialogo costruttivo, piuttosto che adottare meccanismi di “*naming and shaming*”<sup>50</sup>.

36. A titolo d'esempio, si analizzerà in seguito il caso della Turchia. Il paese anatolico è infatti un caso particolarmente esemplificativo sia per “criticità” (Ankara è il paese che vanta il triste primato del più alto numero di giudizi assoluti da parte della Corte EDU, 3820, per una media di 61,6 giudizi all'anno) che per risultati positivi ottenuti grazie al dialogo con le istituzioni del CdE.

37. La storia della Turchia all'interno del Consiglio d'Europa segna molti alti e bassi. La sua adesione avviene un anno dopo la fondazione del Consiglio, il 13 aprile del 1950. I numerosi colpi di stato ad opera dell'esercito hanno fatto da subito della Turchia un partner difficile, quanto però fondamentale negli equilibri della Guerra fredda. Tra le questioni che rimangono costanti nella sua storia vi è quella

<sup>49</sup> European Human Rights Court (2022) “Violations by Article and by State, 1959-2021”, disponibile a: [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2021_ENG.pdf)

<sup>50</sup> M. Breuer (2017) “Impact of the Council of Europe on National Legal Systems” capitolo in a cura di S. Schmahl e M. Breuer (2017) “The Council of Europe. Its Law and Politics”, Oxford University Press, Oxford

della minoranza curda, già sanzionata dall'Assemblea parlamentare con la risoluzione 1519 sulla "Situazione culturale dei curdi"<sup>51</sup>, e recentemente riaffiorata a seguito della guerra in Siria, con le azioni del PKK e l'operazione militare turca "Fonte di pace" del 2019<sup>52</sup>. Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, inizia per la Turchia una fase radicalmente nuova, che la porta ad un passo dall'essere una democrazia compiuta. Non a caso, sono gli anni in cui si parla più chiaramente del suo ingresso nell'Unione Europea.

38. È invece proprio negli ultimi anni che la Turchia, sotto la guida del presidente Recep Tayyip Erdoğan, intraprende una svolta autoritaria, peggiorando significativamente la sua situazione in termini di rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto<sup>53</sup>. Uno spartiacque, in questo senso, è stato il tentato colpo di stato del luglio 2016. A seguito di questi fatti, sono drammaticamente aumentati i casi di persone imprigionate per motivi politici, inclusi attivisti, giornalisti, dipendenti pubblici ed esponenti della società civile. Basti pensare che, all'inizio del 2020, su 300.000 prigionieri, 50.000 erano in carcere con l'accusa di terrorismo<sup>54</sup>. Una situazione che ha messo seriamente in discussione lo stato di diritto in Turchia, e che è stata più volte condannata dalla Corte EDU così come da molte ONG che si occupano di diritti umani<sup>55</sup>. In particolare, sono numerosi i casi specifici di persone ingiustamente incarcerate e su cui la corte si esprime, come Sahin Alpay v. Turkey<sup>56</sup>, Mehmet Hasan Altan v. Turkey<sup>57</sup> o Selahattin Demirtas v Turkey<sup>58</sup>. Tra i più celebri, è bene menzionare (soprattutto per i suoi possibili sviluppi futuri) il caso del filantropo Osman Kavala. Recentemente il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato l'avvio di una procedura d'infrazione<sup>59</sup> nei confronti di Ankara per la carcerazione a oltranza di Kavala, imprigionato per motivi politici dal novembre 2017. Si tratta di una carcerazione che era già stata condannata dalla Corte EDU. Con questa decisione, il Comitato dei Ministri ha chiesto un ulteriore parere legale alla Corte<sup>60</sup> che, se confermerà il giudizio già espresso potrebbe portare (come già accaduto per la Russia) alla sospensione del diritto di voto della Turchia nel Consiglio d'Europa.

39. Tra gli eventi più recenti, quello che ha fatto più scalpore è senza dubbio l'uscita della Turchia dalla convenzione di Istanbul<sup>61</sup> "Sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle

---

<sup>51</sup> Parliamentary Assembly (2006) "The cultural situation of the Kurds", disponibile a: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17477&lang=en>

<sup>52</sup> A. Quarenghi (2019) "L'Operazione "Fonte di pace": Turchia, Stati Uniti e Russia e la ricerca di un equilibrio di potenza in Siria", CeSPI, Osservatorio Turchia, Approfondimento n.5, disponibile a: [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/apprf.5\\_quarenghi\\_operazione\\_fonte\\_di\\_pace\\_27ottobre.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/apprf.5_quarenghi_operazione_fonte_di_pace_27ottobre.pdf)

<sup>53</sup> B. Baser, A. E. Ozturk. (2017) "Authoritarian politics in Turkey Elections, Resistance and the Akp", I.B. Tauris & Co, London, New York.

<sup>54</sup> The Conversation (2020) "Turkey releasing murderers – but not political opponents – from prison amid coronavirus pandemic". Disponibile a: <https://theconversation.com/turkey-releasing-murderers-but-not-political-opponents-from-prison-amid-coronavirus-pandemic-136466>

<sup>55</sup> Human Rights Foundation (2019) "The Collapse of the Rule of Law and Human Rights in Turkey: The ineffectiveness of Domestic Remedies and the Failure of the ECtHR's Response". Disponibile a: [https://hrf.org/wp-content/uploads/2019/06/Turkey-ECtHR-Report\\_April-2019.pdf](https://hrf.org/wp-content/uploads/2019/06/Turkey-ECtHR-Report_April-2019.pdf)

<sup>56</sup> Global Freedom of Expression – Columbia University (2018) "Sahin Alpay v. Turkey". Disponibile a: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/sahin-alpay-v-turkey/#:~:text=Case%20Summary%20and%20Outcome,that%20this%20measure%20was%20unlawful>

<sup>57</sup> European Court of Human Rights (2018) "Case of Mehmet Hasan Altan v. Turkey" Disponibile a: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-181862%22%7D>

<sup>58</sup> European Court of Human Rights (2017) "CASE OF SELAHATTİN DEMİRTAŞ v. TURKEY (No. 2)". Disponibile a: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22%3A%22notice%22%2C%22itemid%22%3A%22001-207173%22%7D>

<sup>59</sup> Human Rights Watch (2022) "Turkey: Council of Europe Votes for Infringement Process", disponibile a: <https://www.hrw.org/news/2022/02/02/turkey-council-europe-votes-infringement-process>

<sup>60</sup> [https://search.coe.int/directorate\\_of\\_communications/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a55b62](https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a55b62)

<sup>61</sup> V. Giannotta (2021) "Il ritiro della Turchia dalla Convenzione di Istanbul", CeSPI, Osservatorio Turchia, Brief n. 28, disponibile a: [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/brief\\_28\\_convenzione\\_istanbul\\_def.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/brief_28_convenzione_istanbul_def.pdf)

donne e la violenza domestica”. Una scelta condannata dalla Commissaria per i diritti umani, Dunka Mijatovic, come “*an ill-advised decision*”<sup>62</sup>. Tra valutazioni politiche nei confronti dei partiti alleati e il tentativo di rafforzare il consenso della parte più conservatrice dell’elettorato, la Presidenza turca ha così giustificato la propria decisione: “La Convenzione di Istanbul, originariamente intesa a promuovere i diritti delle donne, è stata corrotta da un gruppo di persone che tentavano di normalizzare l’omosessualità, che è incompatibile con i valori sociali e familiari della Turchia. Da qui la decisione di ritirarsi”<sup>63</sup>.

40. Dall’altra parte, è bene evidenziare come il Consiglio d’Europa abbia avuto in diverse occasioni un impatto estremamente positivo sul rispetto dei diritti umani in Turchia. Uno studio condotto da Ozbudun e Turkmen<sup>64</sup>, per esempio, evidenzia come la grande maggioranza delle decisioni della Corte EDU abbiano portato a sostanziali riforme nel paese, come nel caso della libertà d’espressione, della chiusura di partiti politici e del rispetto delle minoranze. L’esempio più importante di questo processo è probabilmente la legge numero 6459 dell’aprile 2013, che ha avuto lo scopo dichiarato di migliorare la posizione della Turchia di fronte alla Corte europea dei diritti dell’uomo, in particolare per quanto riguarda la libertà di espressione, andando a modificare una serie di legislazioni esistenti. Tra le varie norme, il secondo comma dell’articolo 6 modifica la legge antiterrorismo che criminalizza dichiarazioni e affermazioni di organizzazioni terroristiche, restringendone la validità a coloro che legittimano, lodano o incoraggiano azioni violente. L’articolo 9 è stato modificato per abolire la prescrizione dei reati di tortura. L’articolo 215 della stessa legge, che proibisce l’elogio di crimini e criminali, è stato modificato in modo che tale azione costituisca un reato penale solo se porta a un “chiaro e attuale pericolo per l’ordine pubblico”. Infine, l’articolo 318 della legge che criminalizza la propaganda antimilitarista è stato ristretto a quelle dichiarazioni intese a incoraggiare i fuggitivi dal servizio militare<sup>65</sup>.

41. Ovviamente, un organismo internazionale non può tutto. Come ha dimostrato Soyaltin-Colella<sup>66</sup> con uno studio sull’effetto dei meccanismi di monitoraggio sulla democratizzazione in Turchia, il monitoraggio funziona bene soprattutto quando si allinea con la linea politica perseguita dal governo nazionale. Lo strumento dei meccanismi di monitoraggio è quindi fondamentale per promuovere la democratizzazione e un sempre maggior rispetto dei diritti umani nei paesi membri ma è necessario saperlo utilizzare con intelligenza, lavorando anche attraverso altri canali ed essendo consapevoli del contesto politico nazionale di ogni paese. La valutazione della situazione politica interna è infatti fondamentale nella costruzione di un dialogo con i paesi critici. Se dopo l’invasione dell’Ucraina un dialogo positivo con Mosca era ormai impossibile, negli anni precedenti (grazie alla situazione interna in Russia e al quadro internazionale), il Consiglio d’Europa ha potuto avere un dialogo proficuo e produttivo con il Cremlino.

42. Il caso della Turchia insegna che i sistemi di monitoraggio sono strumenti efficaci sulla strada della democrazia e del rispetto dei diritti umani se vengono considerate le esigenze politiche del paese.

---

<sup>62</sup> Council of Europe (2021) “Turkey’s announced withdrawal from the Istanbul Convention endangers women’s rights”, disponibile a: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkey-s-announced-withdrawal-from-the-istanbul-convention-endangers-women-s-rights>

<sup>63</sup> V. Giannotta (2021) “Il ritiro della Turchia dalla Convenzione di Istanbul”, CeSPI, Osservatorio Turchia, Brief n. 28, disponibile a: [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/brief\\_28\\_convenzione\\_istanbul\\_def.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/brief_28_convenzione_istanbul_def.pdf)

<sup>64</sup> E. Ozbudun e F. Turmen (2013) “Impact of the ECtHR Rulings on Turkey’s Democratization: An Evaluation”, *Human Rights Quarterly*, November 2013, Vol. 35, No. 4, pp. 985-1008

<sup>65</sup> Ibidem

<sup>66</sup> D. Soyaltin-Colella (2020) “(Un)Democratic change and use of social sanctions for domestic politics: Council of Europe monitoring in Turkey”, *International Political Science Review*, Vol 42, Issue 4.

Non si deve necessariamente aspettare che la volontà politica di un paese si allinei con quella delle istituzioni del CdE, ma si può contribuire a costruirla con azioni mirate (richiami, raccomandazioni del Comitato, giudizi della Corte EDU, risoluzioni dell'assemblea parlamentare, dialogo diplomatico, ecc). L'importante è non arrivare mai ad una situazione di muro contro muro che rischia di alienare irrimediabilmente il paese oggetto di monitoraggio. Ciò non significa arrendersi alle contingenze politiche del momento, al contrario significa saper cogliere i momenti più opportuni, premendo sull'acceleratore quando si apre la finestra del cambiamento.

**Parte 2.**  
**Tutelare i diritti. Le sfide del Consiglio  
d'Europa**

## 2.1. La tutela dei diritti umani in prospettiva storica: Il Consiglio d'Europa e le sue aree di intervento.

43. Come più volte ricordato nelle precedenti pagine, la principale area d'azione del Consiglio d'Europa è quella dei diritti umani. Non si tratta di una caratteristica recente, ma di una peculiarità che ha da sempre contraddistinto il CdE rispetto a tutte le altre organizzazioni internazionali ed europee, sin dalla sua fondazione<sup>67</sup>.

44. Lo statuto fondativo mette da subito in chiaro la natura e l'interesse del neonato Consiglio d'Europa. L'articolo 1, comma a, recita che "Il Consiglio d'Europa ha lo scopo d'attuare un'unione più stretta fra i Membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale". Più interessante al fine della nostra analisi è però il comma b, nel quale viene spiegato come più concretamente si intende perseguire lo scopo annunciato: "Questo scopo sarà perseguito dagli organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni d'interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è destinato ad essere il vero motore dell'azione del Consiglio d'Europa. Eppure, in questo così importante testo fondativo, i diritti umani vengono menzionati soltanto un'altra volta. È l'articolo 3, che stabilisce le caratteristiche da rispettare per gli stati che vogliono entrare a far parte del consiglio: "Ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

L'azione del Consiglio d'Europa si caratterizza così immediatamente per un'attenzione alla tutela dei diritti umani. A confermarlo è l'adozione, subito nell'anno successivo, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre del 1950. La CEDU è il primo trattato legalmente vincolante riguardante la protezione dei diritti umani e che alle garanzie di diritti civili e politici affianca un sistema di monitoraggio per la loro implementazione.

Il primo focus d'azione del Consiglio d'Europa è stato quindi sui diritti contenuti nella convenzione, che sono soprattutto di natura politica e civile (i cosiddetti diritti di "prima generazione"). Si tratta di un'attenzione che è stata costante per tutta la storia del Consiglio d'Europa, anche negli anni successivi, fino all'impegno verso il rafforzamento delle nuove democrazie e alla promozione di standard per la *rule of law*.

L'azione più importante di tutte, in questo senso, è forse l'istituzione, nel 1990, della Commissione di Venezia<sup>68</sup> (ufficialmente, Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto) che coinvolge esperti indipendenti di fama internazionale e ha come principale ambito d'azione quello delle "garanzie offerte dal diritto al servizio della democrazia", "rafforzare la comprensione dei sistemi giuridici", promuovere lo stato di diritto e la democrazia" e "esaminare i problemi posti dal consolidamento e dallo sviluppo delle istituzioni democratiche" (art 1, comma 1)<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> V. Zagrebelsky (2012), "La Corte europea dei diritti dell'uomo dopo sessant'anni. Pensieri di un giudice a fine mandato", in *Il Foro Italiano*.

<sup>68</sup> Council of Europe (2022) "Venice Commission", disponibile a: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=IT](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=IT)

<sup>69</sup> Council of Europe (2002) "Statuto modificato della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto", disponibile a: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_01\\_Statute](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute)

45. Sui diritti di seconda generazione, invece, ovvero quelli di natura sociale, il Consiglio d'Europa si muove 11 anni dopo rispetto alla sua fondazione, con l'approvazione (nel 1961) della Carta Sociale Europea, riveduta poi nel 1996 con una parte importante su come implementare le misure<sup>70</sup>. È da notare il periodo storico, ovvero nella piena metà di quello che i francesi definiscono “*trente glorieuse*”, i trent'anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale che videro una costante crescita economica, anche grazie all'intervento statale nell'economia, l'espansione della classe media e l'affermarsi di importanti conquiste sociali, dalla sanità pubblica ai diritti dei lavoratori. I diritti tutelati da questa convenzione includono il diritto alla casa, alla salute, all'educazione, alla piena occupazione, alla sicurezza sociale, ecc.

La protezione di questi diritti non fu così elaborata come quella di prima generazione, sia per una oggettiva maggior difficoltà nella loro implementazione, sia per una difficoltà di carattere più prettamente politico, e di diversa interpretazione delle stesse aree di diritto. A dimostrazione di ciò, la tutela dei diritti sociali fu da subito responsabilità del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, e non della Corte stessa. Inoltre, se è vero che sono 43 su 47 gli Stati che hanno ratificato la Carta sociale, è altresì vero che solo 16 su 47 hanno accettato la procedura di *collective compliance*<sup>71</sup> proposta per l'implementazione della Carta. Per incentivare la ratifica della Carta Sociale Europea Revisionata, gli Stati contraenti hanno stabilito che le autorità, oltre all'impegno nei confronti di tutte le disposizioni della parte I, concernente le dichiarazioni di obiettivi, possono scegliere le disposizioni a cui vincolarsi. Ogni Stato, infatti, deve vincolarsi ad almeno sedici articoli o sessantatré paragrafi numerati e nel contesto della parte II deve impegnarsi a sei dei 9 articoli seguenti:

- art. 1 Diritto a guadagnarsi da vivere con un'occupazione;
- art. 5 Diritto ad associarsi liberamente in organizzazioni che proteggano i diritti sociali ed economici;
- art. 6 Diritto alla contrattazione collettiva;
- art. 7 Diritto dei bambini e dei giovani ad una protezione dai rischi morali e fisici;
- art. 12 Diritto ad una sicurezza sociale;
- art. 13 Diritto per chi non può permetterselo ad un'assistenza sociale e medica;
- art. 16 Diritto ad una protezione economica, sociale e legale appropriata;
- art. 19 Diritto dei lavoratori migranti a protezione ed assistenza.

L'Italia si è obbligata a tutte le disposizioni contenute nel testo ad eccezione dell'art. 25 contenente il diritto alla tutela dei crediti dei lavoratori in caso di insolvenza del datore, come da Dichiarazione ufficiale dello Stato al momento della ratifica. Un impegno a completare la ratifica sarebbe da auspicare per il suo forte valore simbolico.

46. Altri temi che si possono ricondurre ai diritti di terza generazione, come la protezione delle minoranze, la lotta contro il razzismo o la protezione di gruppi svantaggiati o in pericolo, furono posti più avanti nel tempo, dopo la caduta del Muro di Berlino e l'allargamento ad Est del Consiglio d'Europa. Fu infatti proprio il diventare meno omogeneo al proprio interno che permise al CdE di dedicarsi a tali questioni, assieme alle esigenze di politica interna dei nuovi arrivati, storicamente caratterizzati da una grande pluralità etnica al loro interno, cosa che i paesi dell'Europa occidentale conosceranno solo alcuni decenni dopo. Nel 1993 nacque così la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, un organo di monitoraggio dei paesi specializzato nelle questioni relative alla “lotta contro il razzismo, la discriminazione su base etnica, nazionale, di colore della pelle, cittadinanza, religione, lingua, orientamento sessuale e identità, di genere, xenofobia, intolleranza e

<sup>70</sup> Consiglio d'Europa, “Carta sociale europea (riveduta)”, disponibile a: <https://rm.coe.int/168047e179>

<sup>71</sup> Council of Europe (2021) “European Social Charter, Signatures & ratifications”, disponibile a: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications>



antisemitismo”<sup>72</sup>. Nel 1995 fu poi approvata la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

47. In anni più recenti, a fianco dei temi classici che hanno da sempre caratterizzato l’attenzione del Consiglio, sono emersi con maggior vigore le questioni “del verde e del blu”, per utilizzare un’espressione di Luciano Floridi<sup>73</sup>, ovvero il tema ambientale e quello delle nuove tecnologie. Se per quanto riguarda il primo si tratta più di una maggiore enfasi, essendo stato un tema che ha comunque visto l’attenzione del CdE nel corso del tempo, per il secondo si tratta di un sostanziale novità. L’azione del Consiglio si è mossa su varie linee, a cominciare dalla nascita del CAHAI, *l’Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence*, ma anche con la nuova attenzione sul tema del lavoro digitale, la cybersecurity (che ha portato ad una convenzione sul tema, nel 2001) e i diritti dei minori in rete.

48. Gli interessi e le aree d’intervento del Consiglio d’Europa, in sostanza, si sono mossi su due direttrici: da una parte, hanno seguito le esigenze sociali e politiche dei nuovi stati membri. Dall’altra, si sono allineati agli andamenti della politica internazionale. Se, per esempio, durante i cosiddetti *trente glorieuses* del secondo dopo guerra (1945-1975) l’egemonia della teoria keynesiana in economia ha favorito l’affermarsi dei diritti sociali anche in seno alle istituzioni del Consiglio d’Europa, oggi l’enfasi posta dai decisori politici e dall’opinione pubblica sulla transizione digitale ed ecologica si rispecchia nella crescente attenzione del CdE per questi temi.

49. L’attenzione sui diritti umani da parte del Consiglio d’Europa è forse dovuta anche una questione di “spazio vuoto” lasciato dalle altre organizzazioni internazionali. L’Unione Europea, sin dalle sue origini con la CECA nel 1951, ha sempre avuto una dimensione più prettamente economica, che ha mantenuto da Maastricht fino ad oggi. La NATO, alleanza di cui la maggior parte dei paesi europei fanno parte (con l’importante eccezione della Russia e di molti paesi a lei confinanti) ha invece occupato lo spazio relativo alle questioni militari in funzione originariamente antisovietica e con una natura geografica diversa, essendo volta principalmente ad uno spazio atlantico<sup>74</sup>. Rimaneva quindi “vuoto” lo spazio dei diritti umani. Un tema politicamente estremamente sensibile, come dimostra la discussione che sta avvenendo negli ultimi a Bruxelles tra i paesi di Visegrad (Polonia e Ungheria in primis) la Commissione Europea e la Corte di Giustizia Europea sul rispetto dello stato di diritto e l’indipendenza del potere giudiziario<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Council of Europe (2021) “European Commission against Racism and Intolerance”, disponibile a: <https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2019/168094b101>

<sup>73</sup> L. Floridi (2020), “Il verde e il blu. Idee ingenue per migliorare la politica”, Raffaele Cortina Editore, Roma

<sup>74</sup> P. Latawski e M. A. Smith (2003) “NATO, Kosovo and humanitarian intervention” capitolo in a cura di P. Latawski e M. A. Smith (2003) “The Kosovo crisis and the evolution of a post-Cold War European security”, Manchester University Press.

<sup>75</sup> J. Rankin (2022) “ECJ dismisses Hungary and Poland’s complaints over rule-of-law measure”, The Guardian. Disponibile a: <https://www.theguardian.com/law/2022/feb/16/ecj-dismisses-hungary-poland-complaints-eu-rule-of-law-measure>

## 2.2. La questione dello Stato di diritto

50. L'azione del Consiglio d'Europa vede come terzo pilastro della sua missione la promozione e tutela dello stato di diritto fra i Paesi membri.

Seguendo la *Rule of Law Checklist* elaborata dalla Commissione di Venezia, possiamo riferirci ai cinque elementi fondamentali dello Stato di diritto dettagliati all'interno dello strumento per valutare quali siano le questioni più dirimenti in tema di rispetto dello stato di diritto in Europa. Questi elementi fondamentali sono:

- 1) Certezza del diritto: la legge deve essere certa, prevedibile e di facile comprensione.
- 2) Prevenzione dell'abuso/sviamento di potere, presenza nell'ordinamento delle tutele contro l'arbitrarietà.
- 3) Uguaglianza davanti alla legge e non discriminazione;
- 4) Accesso alla giustizia, che implica la presenza di una magistratura indipendente e imparziale e il diritto a un processo equo<sup>76</sup>.

Al momento, in Europa sono presenti evidenti problemi per ognuno dei singoli punti. Questi non sono concentrati solo in quei Paesi che hanno recentemente destato l'attenzione dell'opinione pubblica, ma, anche seguito della pandemia, in tutti quegli Stati che hanno visto uno svilimento - diffuso o concentrato su alcune tematiche - dei principi dello stato di diritto.

51. Proprio per il primo punto, in tema di principio di legalità e certezza del diritto, rileva la situazione di eccezionalità che consegue a contesti emergenziali, visto lo stato di pandemia che dal 2020 ha stravolto il vecchio continente. In questo senso secondo la *Rule of Law Checklist* della Commissione le deroghe ad alcuni diritti e la possibilità di forme straordinarie di divisione del potere possono essere possibili<sup>77</sup>, tuttavia *“emergency powers have been abused by authoritarian governments to stay in power, to silence the opposition and to restrict human rights in general. Strict limits on the duration, circumstance and scope of such powers is therefore essential. State security and public safety can only be effectively secured in a democracy which fully respects the Rule of Law”* (par. 51).

52. Con la diffusione della pandemia, lo stato di salute della rule of law in Europa ha visto un ulteriore indebolimento e la necessità di rafforzare il valore dei principi ad essa collegati. Il sistema di controllo e il bilanciamento democratico fra poteri è stato messo in discussione, soprattutto in quei Paesi in cui esistono carenze più generalizzate per quanto riguarda le garanzie fondamentali come il controllo giudiziario, l'accesso all'informazione, la trasparenza del diritto e dell'elaborazione delle politiche. L'uso diffuso di procedure legislative accelerate, la mancanza di valutazioni d'impatto o di consultazioni con le parti sociali, la riduzione del controllo parlamentare sono alcune delle prassi dispiegate durante la pandemia che hanno posto a rischio lo stato di diritto.

Oltre a ciò, devono considerarsi altre restrizioni a diritti di estrema importanza per la vita dei cittadini come il diritto di associazione, fra i primi ad essere derogato e spesso anche in maniera non proporzionale rispetto alla tutela della collettività. Come riportato dal Report ENNHRI<sup>78</sup>, diverse Autorità Nazionali per i Diritti Umani hanno riscontrato restrizioni sproporzionate di assemblee pacifiche nel contesto delle misure adottate per contenere la pandemia di COVID-19, in Paesi quali

---

<sup>76</sup> Venice Commission (2016) “CDL-AD(2016)007-e Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session”, disponibile a: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

<sup>77</sup> Vi sono dei diritti come quello alla vita e il divieto di tortura che non possono essere derogati.

<sup>78</sup> ENNHRI è il network europeo delle Autorità Nazionali per i Diritti Umani che raccoglie le Autorità di 42 Paesi del CdE.

Albania, Belgio, Bulgaria, Ungheria, Paesi Bassi, Irlanda del Nord, Polonia, Russia e Slovenia<sup>79</sup>. In Albania e Russia le stesse Autorità hanno denunciato l'uso sproporzionato dei poteri della polizia nei confronti di manifestanti pacifici, inclusa la detenzione arbitraria, mentre in Bulgaria e Polonia sono stati denunciati casi di uso della forza eccessivo da parte della polizia.

53. La società civile e l'associazionismo, necessario in uno stato democratico, vivono un momento complesso anche per quanto riguarda le attività delle organizzazioni volte alla difesa dei diritti, come quelle che promuovono i diritti dei migranti in Grecia o i diritti delle persone LGBTQIA+ in molti Paesi, tra cui Ungheria (si veda l'opinione della Commissione di Venezia in merito a recenti proposte normative<sup>80</sup>), Russia e Polonia. Le restrizioni riguardano anche il diritto all'informazione sicura, con la diffusione sempre più presente di fake news, e la sicurezza dei giornalisti che esce indebolita dalla pandemia<sup>81</sup>.

Nel 2020 la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato il numero di segnalazioni di abusi contro giornalisti più elevato di sempre, con un aumento del 40 % rispetto al 2019, come segnalato dal EU Rule of Law Report 2021<sup>82</sup>. La piattaforma per la mappatura della libertà dei media (Mapping Media Freedom) ha monitorato 280 casi di violazioni della libertà dei media nel 2020 (vessazioni o abusi psicologici, minacce legali, aggressioni fisiche, attentati alla proprietà privata, incitamento all'odio, campagne diffamatorie e censura), in 23 Stati UE. Preoccupazioni sono state espresse per la normativa polacca che ostacola di fatto l'esistenza di un'importante rete televisiva presente nello Stato<sup>83</sup>. Le aggressioni fisiche a giornalisti si sono invece verificate in molti Paesi durante manifestazioni pubbliche di protesta: in Francia, Germania, Grecia e Polonia, sia per mano di manifestanti che di forze di polizia.

54. In aggiunta a ciò, nella grande Europa non è solo la società civile ad essere ostacolata. Le stesse istituzioni sono state fortemente compromesse, spesso a seguito di normative legate alla pandemia, come nel caso dei parlamenti, altre volte per un'azione di più ampio respiro in singoli Stati, volta a riformulare le forme di governo in chiave meno democratica e più autoritaria.

Il potere giudiziario è ad esempio oggetto di molte preoccupazioni in Polonia, ma anche in Turchia e in altri Paesi UE. Il contrasto fra Polonia e UE in merito all'indipendenza della magistratura nel Paese ha portato ad una frattura interna rispetto ai valori fondamentali dell'Unione stessa. Frattura non ancora risanata e che vede la Commissione Europea porre un freno al rilascio di 37 miliardi di euro del *Recovery Fund* se Varsavia non si impegnerà ad adottare alcune riforme del sistema giudiziario che ristabiliscano la piena indipendenza dell'organo.

La Polonia, infatti, nel marzo 2021 ha richiesto insieme all'Ungheria l'intervento della Corte di Lussemburgo per il mancato rispetto dei Trattati UE per quanto concerne la clausola sullo stato di diritto legata all'erogazione dei fondi del bilancio UE. Oltre a mettere in discussione il primato del

---

<sup>79</sup> ENNHRI, (2021) "Regional Rule of Law Report" 2021, p. 30

<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Regional-Rule-of-Law-Report-2021.pdf>

<sup>80</sup> Venice Commission (2021) "CDL-AD(2021)050-e Hungary - Opinion on the compatibility with international human rights standards of Act LXXIX amending certain Acts for the protection of children, adopted by the Venice Commission at its 129th Plenary Session (Venice and online, 10-11 December 2021)", disponibile a: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)050-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)050-e)

<sup>81</sup> Council of Europe (2021) "Media and information freedom during the coronavirus health crisis", disponibile a: <https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19-crises-should-not-be-used-to-hamper-media-freedom-and-freedom-of-expression>

<sup>82</sup> Commissione Europea (2021) "Relazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Social Europeo e al Comitato delle Regioni. Tutelate i diritti fondamentali nell'era digitale", disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN>

<sup>83</sup> OSCE (2021) "Media Freedom Representative urges Polish President to veto media law", disponibile a: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/508787>

diritto comunitario e le sentenze della Corte di Giustizia UE<sup>84</sup>, la Polonia è stata oggetto nel maggio 2021 di una sentenza storica della Corte EDU nel caso *Xero Flor c. Polonia*, in cui si afferma che le udienze e le sentenze del Tribunale costituzionale polacco violavano il diritto a un equo processo sancito dall'articolo 6 del Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, perché la composizione del Tribunale Costituzionale, così come riformato recentemente, non risponde al criterio di “*a court established by law*”.

La Polonia ha quindi risposto con una sentenza della Corte costituzionale polacca secondo cui “la disposizione della CEDU, nella misura in cui attribuisce a questa la competenza di valutare la legittimità dell'elezione dei giudici della Corte costituzionale, non è coerente con la Costituzione polacca” (case K 6/21)<sup>85</sup>. Il Segretario Generale del CdE si è inoltre espresso (in conformità ai poteri conferitigli dall'art. 52 CEDU) chiedendo formalmente alla Polonia di spiegare, nel contesto delle recenti decisioni della Corte costituzionale, come intenda assicurare l'effettiva tutela dei diritti e rispetto degli obblighi della CEDU. A livello UE, la leva dei fondi per promuovere riforme del sistema in Polonia, sembra avanzare seppur a rilento<sup>86</sup>. Rimane tuttavia una questione di rispetto dei valori democratici, rafforzata dalla forte migrazione ucraina che la Polonia potrebbe utilizzare come elemento di pressione per ottenere concessioni dall'UE<sup>87</sup>.

55. L'indipendenza e autonomia del potere giudiziario è un tema che concerne anche altri Stati, come evidenziano alcune criticità nell'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale in Slovenia e Ucraina e le questioni relative all'imparzialità e l'indipendenza dei giudici in Estonia e Georgia (secondo il report ENNHRI). Il CdE ha nel corso degli anni espresso la propria preoccupazione<sup>88</sup> e portato avanti un'iniziativa comune, ad esempio, con il piano d'azione Sofia<sup>89</sup> lanciato nel 2016 e conclusosi proprio nel 2021. Alla conclusione del piano dovrebbero seguire l'attività del CdE e degli organi in continuità con quanto rilevato nel corso della realizzazione del piano stesso. Le sfide principali continuano a sorgere dall'attuazione dei quadri normativi, dalla necessità di un ambiente favorevole e da una scarsa cultura giuridica sull'indipendenza della magistratura.

56. Anche per quanto riguarda l'Ungheria, l'UE ha espresso preoccupazione per l'indipendenza della magistratura e la libertà dei media, prospettando l'applicazione della clausola sullo stato di diritto che permette di non elargire i fondi dell'UE destinati ad un determinato Paese<sup>90</sup>. La Commissione europea ha avviato nel luglio 2021 una procedura d'infrazione contro l'Ungheria per una controversa legge che ostacola la discussione su genere e omosessualità, nelle scuole e con i minori, specie quando l'argomento della discussione tratta il tema della diversità dal binarismo di genere.

---

<sup>84</sup> European Commission (2021) “European Commission reaffirms the primacy of EU law”, disponibile a: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_5142](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5142)

<sup>85</sup> Trybunał Konstytucyjny (2022) “Art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim pojęciem „sąd” obejmuje Trybunał Konstytucyjny”, disponibile a: <https://trybunal.gov.pl/s/k-6-21>

<sup>86</sup> C. Gijs (2022) “Poland “not there yet” in backtracking on judicial reforms to get EU cas”, POLITICO, disponibile a: <https://www.politico.eu/article/poland-not-there-yet-reform-receive-eu-recovery-funds-vdl/>

<sup>87</sup> Financial Times (2022) “Poland urges EU to unlock funding as cost of housing refugees soar”, disponibile a: <https://www.ft.com/content/8620df84-9634-4404-9083-cf86e89a1f23>; J. Henley e J. Rankin (2022) “Will Poland’s good-guy status on Ukraine help its standing in the EU?”, The Guardian, disponibile a: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/25/poland-ukraine-russia-eu>

<sup>88</sup> Council of Europe (2021) “Secretary General, Annual Report 2021”, p. 15 e seguenti, disponibile a: <https://rm.coe.int/annual-report-sg-2021/1680a264a2>

<sup>89</sup> Council of Europe (2016) “Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality”, disponibile a: <https://rm.coe.int/1680700285>

<sup>90</sup> Human Rights Watch (2022) “EU: Top Court Approves Linking EU Funds to Rule of Law”, disponibile a: <https://www.hrw.org/news/2022/02/16/eu-top-court-approves-linking-eu-funds-rule-law>

57. Il CdE, in sinergia con le istituzioni europee, non può tralasciare l'importanza di una chiara e netta riaffermazione dei principi dello stato di diritto in tutto il continente europeo, a maggior ragione dopo la forte decisione presa nei confronti della Federazione russa. Per la sua differente natura e finalità, il CdE non può agire con le stesse modalità dell'UE ma può operare per influenzare attraverso meccanismi di *soft law*, come raccomandazioni e monitoraggio, il ruolo della Corte di Strasburgo, l'azione della banca di sviluppo e attraverso il ruolo dell'Assemblea parlamentare, le decisioni dei singoli Stati, sia essi UE che non UE. Sarebbe forse necessario che le istituzioni UE fossero maggiormente presenti all'interno del CdE e che ci fosse maggiore coordinamento fra le due organizzazioni per sostenere l'azione di pressione per il rispetto dei diritti fondamentali. Il CdE è un organo di promozione e tutela dei diritti ma anche di riflessione su cosa siano i diritti umani e quali evoluzioni nel corso del tempo sono prospettate nel sistema di garanzia dei diritti e libertà. Inquadrare lo Stato di diritto in una dinamica che fuoriesca dalle relazioni UE-singolo Stato, ma ricomprenderlo in un più vasto ambito concettuale comune sui diritti e sulla democrazia da coltivare in seno al Consiglio d'Europa, andrebbe a beneficio di entrambe le organizzazioni e permetterebbe all'UE di sfuggire ad eventuali meccanismi compensativi e negoziali con lo Stato membro. Meccanismi che, nel cedere su alcuni fattori per ottenere deroghe in tema di rispetto della *rule of law*, andrebbero solo a svantaggio di quest'ultima e della tenuta stessa delle istituzioni europee. Alcuni elementi emersi nel dibattito fra Polonia e UE, a cui la prima vuole legare le difficoltà legate all'accoglienza dei migranti ucraini per ottenere concessioni sulle riforme necessarie, dimostrano l'importanza di un lavoro sinergico fra le due organizzazioni a beneficio e garanzia degli elementi essenziali di uno stato di diritto.

### **2.3. La sfida dell'intelligenza artificiale: verso un trattato internazionale?**

58. Il tema dell'intelligenza artificiale (*AI, artificial intelligence* nella dicitura inglese) è ormai riconosciuto come uno dei più importanti e attuali nell'ambito delle relazioni internazionali e nella tutela dei diritti umani. Le applicazioni di questa tecnologia stanno infatti avendo (e avranno sempre di più) fortissime conseguenze politiche, sociali ed economiche. Dalla profilazione degli utenti alle nuove tecniche di sorveglianza di massa, dalla trasformazione del lavoro alla costruzione di armi autonome (*LAWS, lethal autonomous weapon system*) sono numerosi gli ambiti in cui l'intelligenza artificiale suscita la preoccupazione di policy makers, esperti ed attivisti. Una preoccupazione che, nell'ultimo quinquennio, si è tradotta nello sforzo di molti attori (università, istituzioni, compagnie private, NGO) per trovare un approccio comune al tema, tratteggiando linee guida per la ricerca, lo sviluppo e l'applicazione di sistemi di intelligenza artificiale.

59. L'ONG Algorithm Watch<sup>91</sup> ha identificato più di 173 documenti pubblicati tra il 2015 e l'aprile 2020 in cui esperti, studiosi e policymaker hanno cercato di stabilire le linee guida etiche e legali per

---

<sup>91</sup> Algorithm Watch (2020) "AI Ethics Guidelines Global Inventory", disponibile a: <https://inventory.algorithmwatch.org/>

la regolamentazione dell'AI<sup>92</sup>. Se la politica è spesso sembrata lenta e tergiversante rispetto ai rapidi mutamenti del settore high-tech, la mole di documenti prodotti dimostra invece come una fetta consistente del mondo politico e intellettuale, seppur abbastanza distaccato dai dibattiti comunemente presenti sui media e nell'opinione pubblica, ha affrontato la questione, producendo una significativa letteratura in merito, seppur con discutibili effetti sui risultati concreti di questo lavoro. Alcuni studiosi hanno infatti sottolineato i limiti strutturali di questo tipo di documenti, tra cui la mancanza di impatti concreti sui processi d'innovazione e sulla legislazione<sup>93</sup>.

60. Negli ultimi anni, però, qualcosa si è messo anche sul fronte legislativo. Un esempio è la recente legislazione cinese sull'utilizzo di algoritmi<sup>94</sup> che introduce alcune misure innovative come la possibilità, per gli utenti, di scegliere se essere o meno profilati durante la navigazione sul web. A livello europeo, è particolarmente significativa la proposta di *Artificial Intelligence Act* lanciata dalla Commissione Europea nell'aprile del 2021. Ciò che manca del tutto, e che allo stesso tempo viene richiesto da più parti, è un *framework* legislativo internazionale che si occupi della governance dell'intelligenza artificiale. La questione dell'AI, come tra l'altro quella più ampia del digitale e, più in generale, quelle che concernono l'utilizzo di nuove tecnologie, non può essere affrontata dai singoli stati nazione, ma è necessario un approccio internazionale multilaterale.

Prendiamo ad esempio il caso delle armi autonome. Sarebbe alquanto inutile se un singolo stato nazione, come l'Italia, decidesse per il bando totale di queste tecnologie, poiché gli altri Stati potrebbero continuare a svilupparle, andando a creare asimmetrie tecnologiche e militari pericolose per la sicurezza nazionale. Così come è avvenuto per il nucleare (che viene paragonato all'AI come impatto nelle relazioni internazionali in un recente libro firmato da Henry Kissinger, Eric Schmidt e Daniel Huttenlocher<sup>95</sup>), emerge pertanto la necessità di un approccio multilaterale. Alcuni tentativi in questo senso sono già falliti.

Nel dicembre del 2021, la *Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)* delle Nazioni Unite non è riuscita ad arrivare a un accordo per bandire i sistemi di armi autonome o un trattato internazionale vincolante sul tema. Chi si oppone sono soprattutto le cosiddette "grandi potenze", come Stati Uniti, Russia e India, che evidenziano invece i possibili benefici. Washington, per esempio, ha sottolineato i possibili e presunti benefici dei sistemi d'arma autonomi, come la precisione e un minor coinvolgimento dei civili<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Tra i documenti più importanti, non possono non essere citati:

-Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019) "Ethics Guidelines for Trustworthy AI";  
-European Commission (2020) "White paper on Artificial Intelligence, A European approach to excellence and trust", disponibile a: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf)

-UNESCO (2020) "Recommendation on the ethics of artificial intelligence", disponibile a: <https://en.unesco.org/artificial-intelligence/ethics>

-OECD (2019) "Recommendation of the Council on Artificial Intelligence", disponibile a: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

-UNICEF (2019) "Policy guidance on AI for Children", disponibile a: <https://www.unicef.org/globalinsight/reports/policy-guidance-ai-children>

<sup>93</sup> Sul tema, si veda: S. McLennan, M. M. Lee, A. Fiske, L. A. Celi (2020) "AI Ethics Is Not a Panacea", in *The American Journal of Bioethics*, 20:11, 20-22;

A. Rosséguier, R. Rodrigues (2020) "AI ethics should not remain toothless! A call to bring back the teeth of ethics", *Big Data & Society*, July-December, 1-5

<sup>94</sup> The State Council of the People's Republic of China "China to implement new regulation on algorithm recommendation services", disponibile a: [http://english.www.gov.cn/news/topnews/202201/04/content\\_WS61d3f8fbc6d09c94e48a31d1.html#:~:text=It%20states%20that%20algorithm%20technology,values%20and%20spread%20positive%20energy](http://english.www.gov.cn/news/topnews/202201/04/content_WS61d3f8fbc6d09c94e48a31d1.html#:~:text=It%20states%20that%20algorithm%20technology,values%20and%20spread%20positive%20energy)

<sup>95</sup> H. Kissinger, E. Schmidt, D. Huttenlocher (2021) "The Age of AI and Our Human Future"

<sup>96</sup> E. Farge (2021) "U.N. talks adjourn without deal to regulate "killer robots", Reuters, disponibile a: <https://www.reuters.com/article/us-un-disarmament-idAFKBN2IW1UJ>; The Conversation (2021), "UN fails to agree on



ricevuto il risultato del lavoro del CAHAI, un documento dal titolo: “*Possible elements of a legal framework on artificial intelligence, based on the Council of Europe’s standards on human rights, democracy and the rule of law*”.

63. Tra gli aspetti fondamentali del documento, bisogna citare il bando parziale o completo dei sistemi di AI che presentano “rischi inaccettabili”, l’utilizzo di strumenti settoriali per tematiche più specifiche come salute, educazione, distribuzione dei benefit sociali, micro-target e manipolazione delle elezioni, e l’introduzione di un diritto alla “revisione umana” per le decisioni prese o largamente influenzate da sistemi di AI. Vengono escluse come aree d’azione quelle concernenti la difesa nazionale e il settore militare e si propone di estendere il trattato anche a paesi extra europei. Inoltre, il documento invita a prendere in maggior considerazione il ruolo di enti privati come le grandi piattaforme digitali, data la crescente concentrazione di potere economico e di dati che potrebbe minare alle fondamenta il processo democratico<sup>102</sup>. Tra gli altri aspetti degni di nota della proposta vi è lo stabilire una metodologia di classificazione del rischio dei sistemi di AI e un sistema di valutazione del loro impatto, l’istituzione di “*regulatory sandboxes*” e l’inclusione di norme che garantiscano il necessario livello di “*human oversight*” sugli algoritmi e sui loro effetti potenzialmente nocivi<sup>103</sup>.

64. Alcune ONG e componenti della società civile hanno criticato il lavoro del Comitato in quanto non sufficientemente ambizioso. Come si legge in un comunicato stampa congiunto “*we are disappointed that the CAHAI’s recommendations fall far short of what is needed in terms of human rights, democracy, and the rule of law. We call upon the Council of Europe to ensure that the follow-up process – the Ministerial negotiations to actually draft a legal framework on AI – take into full consideration the need to ensure strong and effective human rights protections and be designed in an open and inclusive way that allows for the participation of civil society representatives.*”<sup>104</sup>

Allo stato attuale delle cose, soprattutto per quanto riguarda il tema della profilazione algoritmica, la proposta del Consiglio d’Europa rischia di essere meno ambiziosa della legislazione cinese che, seppur alquanto controversa per quanto riguarda la possibile arbitrarietà delle decisioni da parte dello Stato, sembra garantire significative tutele rispetto alle aziende private. Uno degli aspetti più criticabili è poi quello dell’esclusione della legislazione del settore militare e della sicurezza nazionale. Questo è particolarmente vero alla luce dell’ambiguità che il concetto di sicurezza nazionale ha assunto negli ultimi anni che, funzionando da fisarmonica, diventa allargabile a tanti ambiti di *policy making* a seconda delle convenienze politiche del momento. Il rischio che si prospetta è quindi quello di annacquare e rendere di fatto inutile la legislazione, o comunque molto meno efficace di quanto potrebbe altrimenti essere.

65. L’Italia potrebbe giocare un ruolo da protagonista in questo senso, impegnandosi affinché la futura legislazione sull’intelligenza artificiale (che, in ogni caso, non dovrebbe vedere la luce prima del 2024, con le negoziazioni sul testo che dovrebbero cominciare soltanto a maggio del 2022) sia veramente all’altezza degli standard della CEDU in termini di diritti umani, stato di diritto e democrazia. In questo senso, sarà importante seguire l’evoluzione del dibattito sull’*Artificial Intelligence Act* dell’Unione Europea che, a livello temporale, dovrebbe avere scadenze simili

---

<sup>102</sup> Su questo tema, si veda: S. Zuboff (2019) “Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri”, Luiss University Press, Roma.

<sup>103</sup> Team AI Regulation (2021) “The Council of Europe’s Recommendation for a Legal Framework on AI”, disponibile a: <https://ai-regulation.com/council-of-europe-cahai-ai-recommendation/>

<sup>104</sup> European Center for Not-for-Profit Law (2021) “Joint Statement on the Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI) in the Council of Europe”, disponibile a: <https://ecnl.org/news/joint-statement-ad-hoc-committee-artificial-intelligence-cahai-council-europe>



all'azione legislativa del Consiglio d'Europa. Per esempio, sarebbe necessario trovare un compromesso per quanto riguarda l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel settore militare. Si tratta senza dubbio dell'area più politicamente sensibile, ma anche di quella più rilevante dal punto di vista dei diritti umani. Come evidenzia James Dawes, possono essere individuati quattro principali problemi: un'errata identificazione dei target, l'incontrollata proliferazione degli armamenti, la difficoltà di attribuire chiare responsabilità (mettendo così in discussione uno dei fondamenti del diritto internazionale umanitario) e il rischio di una nuova corsa globale agli armamenti.

Pur senza arrivare a un *ban* completo, come tentato dal CWW, si potrebbe ragionare su uno sviluppo regolato e controllato da un ente internazionale, sulla falsariga del ruolo svolto dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica. Già ottenere questo punto sarebbe estremamente importante, soprattutto se inserito nell'attuale scenario legislativo internazionale. È vero che raggiungere un accordo su temi sensibili come le armi autonome e l'utilizzo dell'AI può essere complicato in uno spazio politico in cui si muovono paesi importanti come Germania, Francia, Italia e Turchia. Dall'altra parte, è anche vero che si tratta di uno spazio più favorevole rispetto a quello delle Nazioni Unite, dove ingombranti sono gli interessi delle due "AI superpowers"<sup>105</sup>, Stati Uniti e Cina, che per investimenti nel settore e utilizzo militare della tecnologia sono senza dubbio i due paesi più avanzati al mondo.

66. Il nostro paese è inoltre contraddistinto da un know-how in materia non indifferente, come testimoniato dall'eccellenza della ricerca italiana<sup>106</sup> e dal rinnovato impegno del governo italiano su questo tema. L'Italia, che ha recentemente affrontato l'argomento anche con alcuni documenti di politica nazionale<sup>107</sup>, può avere le carte in regola per contribuire a dare avvio al processo che porterà all'adozione del primo trattato internazionale legalmente vincolante sull'intelligenza artificiale, ambendo ad essere all'altezza dei diritti e dei valori del Consiglio d'Europa.

## 2.4. Tutela dei diritti e vulnerabilità: il caso delle migrazioni

67. Recentemente, il concetto di vulnerabilità è stato sempre più utilizzato nella normativa e nei documenti di *policy* riguardanti i diritti umani. In Europa proprio il lavoro del Consiglio d'Europa ha portato in rilievo la definizione di vulnerabilità e di gruppi vulnerabili, con il lavoro dei comitati, degli esperti, della Corte di Strasburgo e del Comitato dei diritti sociali. La tutela dei diritti diventa quindi legata ad un riconoscimento delle vulnerabilità, un intreccio ove condizioni di svantaggio di determinati individui fanno emergere la maggiore suscettibilità di questi a lesioni e abusi dei diritti

---

<sup>105</sup> Kai-Fu Lee (2019) "AI Super-Powers: China, Silicon Valley and the New World Order", Houghton Mifflin Harcourt, Boston

<sup>106</sup> Associazione Italiana per l'Intelligenza Artificiale (2017) "AI Research in Italy", disponibile a: <https://aixia.it/en/ricerca/ricerca-ai-in-italia/>

<sup>107</sup> Ministero dello sviluppo economico (2021) "Proposte per una Strategia italiana per l'intelligenza artificiale", disponibile a: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Proposte\\_per\\_una\\_Strategia\\_italiana\\_AI.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Proposte_per_una_Strategia_italiana_AI.pdf); Governo italiano (2021) "Intelligenza Artificiale: l'Italia lancia la strategia nazionale", disponibile a: <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/intelligenza-artificiale-l-italia-lancia-la-strategia-nazionale/>

umani. La vulnerabilità è infatti legata alla natura degli esseri umani e a particolari fattori che pongono più a rischio e lasciano meno strumenti di reazione ad alcuni rispetto ad altri. Spesso nel collegare vulnerabilità e diritti il lavoro del Consiglio d'Europa ha posto in evidenza l'aspetto riguardante la necessità di una maggiore protezione, necessaria per garantire la realizzazione dei diritti dei più vulnerabili.

68. In seno al CdE sono stati precisati gli elementi che caratterizzano la vulnerabilità. Il primo è l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, come ben esemplificato nella sentenza della Corte EDU *Chapman v. Regno Unito* del 2001<sup>108</sup>, sull'impossibilità per le famiglie rom e nomadi di trovare un sito dove stazionare con le loro roulotte (tutela dell'art. 8 CEDU, che protegge la vita privata e familiare). Quest'appartenenza non solo comporta il dovere dei decisori di prendere in *special consideration* i bisogni del gruppo, ma indica anche che individui o gruppi siano o si possano trovare in situazioni di vulnerabilità (e che non siano quindi vulnerabili di per sé), come si evince ad esempio nella sentenza della Corte EDU *Kaniał v. Polonia* del 2019<sup>109</sup>. In questo caso, il ricorrente era stato trattenuto con mezzi coercitivi dalla polizia per un sospetto, e aveva in seguito lamentato l'uso di forza da parte di questa, tale da violare l'art. 3 CEDU (divieto di tortura e trattamenti umani degradanti). Se un grande lavoro di valorizzazione della vulnerabilità è stato fatto da parte della Corte EDU e del Comitato dei diritti sociali, con l'individuazione di diversi gruppi, fra cui bambini, vittime di crimini, richiedenti asilo, persone senza dimora, migranti irregolari, nel Consiglio si è fatta attenzione a non classificare aprioristicamente ma a portare avanti una valutazione individualizzata che sommi gli elementi contestuali e i fattori intrinseci agli individui<sup>110</sup>.

69. Il lavoro degli organi di monitoraggio e giudiziari del Consiglio d'Europa in merito alla definizione e declinazione del concetto di protezione dei gruppi vulnerabili dovrebbe essere rafforzato nella futura azione dell'organizzazione internazionale, con un'azione tesa a riportare la centralità dell'individuo nelle relazioni interstatali. Ponendo al centro le persone si evidenziano alcune considerazioni rispetto al necessario adattamento ed evoluzione degli strumenti normativi: nell'ambito dei diritti sociali, la Carta sociale rivisitata impegna gli Stati solo per quanto concerne i cittadini europei. Si tratta di un aspetto da superare nell'ottica di raggiungere una tutela estesa a tutte le persone, come ad esempio i cittadini di Paesi non europei che regolarmente vivono da tempo e lavorano in Europa.

70. La Convenzione di Istanbul, da cui la Turchia è recentemente uscita, dovrebbe essere sostenuta dai Paesi europei, specie UE, proprio con la ratifica dell'Unione Europea alla Convenzione stessa, fino ad ora impedita dalla ratio per cui se tutti gli Stati membri non ratificano, Bruxelles non può ratificare lo strumento. Sono infatti ancora 6 i paesi dell'Unione Europea che non hanno ratificato la Convenzione (Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Lettonia e Slovacchia), mentre gli altri 21 l'hanno fatto assieme ad altri 13 paesi extra-UE. Sembra invece potersi ritenere che la decisione

---

<sup>108</sup> "The vulnerable position of Gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases" (par. 96).

<sup>109</sup> "The Court reiterates that even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism and organised crime, Article 3 prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the conduct of the person concerned. Moreover, persons who are held in police custody and more broadly all persons under the control of the police or a similar authority, are in a situation of vulnerability. The authorities are consequently under a duty to protect them". (par. 74)

<sup>110</sup> Si veda per un approfondimento M. O'Boyle (2016) "The notion of "vulnerable groups" in the case law of the European Court of Human Rights", disponibile a: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-LA\(2016\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-LA(2016)003-e);

A. Timmer (2013) "A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights", in a cura di M. Fineman, A. Gear (2013) "Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics", Farnhampp. 147-170.

dell'Unione relativa all'adesione alla convenzione di Istanbul sarebbe comunque compatibile con i Trattati anche qualora fosse adottata in mancanza di un comune accordo di tutti gli Stati membri<sup>111</sup>.

71. In tema di migranti, la recente crisi ucraina ha visto l'azione diretta di molti Paesi europei, fra cui alcuni UE: Polonia, Ungheria, Slovacchia, Romania, Moldavia<sup>112</sup>. Dall'inizio del conflitto oltre 5 milioni di cittadini sarebbero scappati dall'Ucraina, secondo le ultime stime dell'UNHCR<sup>113</sup>. Questi dati hanno portato alla necessità di una risposta efficace dell'Unione Europea per favorire canali legali di migrazione.

Sin dall'inizio della crisi il Consiglio d'Europa ha sottolineato la necessità di una collaborazione solidale fra gli Stati, in particolare richiedendo che gli Stati membri che non condividono un confine con l'Ucraina rafforzino il loro ruolo per coordinare e sostenere gli enormi sforzi forniti nei paesi confinanti (come Polonia, Slovacchia, Romania, Moldavia, Ungheria), includendo anche la facilitazione del movimento verso altri paesi. Si è pertanto attuata il 4 marzo 2022, nel quadro UE, per la prima volta dalla sua adozione ben 21 anni fa, la direttiva sulla "protezione temporanea" con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382<sup>114</sup>, approvata all'unanimità nel corso della riunione del Consiglio dell'UE. Una decisione che introduce uno strumento a carattere eccezionale e che garantisce una protezione temporanea della durata di 1 anno, prorogabile al massimo fino a 3, con l'immediato rilascio di un visto per l'ingresso in UE (ingresso di cui i cittadini ucraini avevano comunque già diritto anche senza visto), il rilascio di un titolo di soggiorno valido, la possibilità di lavorare e di avere accesso a servizi assistenziali.

La protezione temporanea nel caso ucraino ha portato inoltre al superamento di un criterio gravoso per alcuni Stati europei di "confine", il criterio del Regolamento di Dublino sullo Stato di primo ingresso, circostanziando tale innovazione al caso straordinario dell'Ucraina.

72. Benché vi sia stata in questo caso un'ampia risposta solidale da parte dei Paesi UE, la questione dei migranti richiede una riflessione a parte, collettiva e urgente. È una crisi che perdura e che evidentemente non era solamente legata alla guerra in Siria. Si tratta di una questione che investe l'intero continente europeo e che si è acuita per tutto il secondo semestre del 2021, quando al confine fra Bielorussia, Polonia, Lituania e Lettonia migranti provenienti maggiormente da Siria, Iraq, Yemen, Afghanistan (ma anche da Paesi africani come Repubblica del Congo e Camerun) hanno ripetutamente provato a passare il confine fra Bielorussia e UE, rimanendo spesso bloccati in una situazione di pericolo e venendo respinti risolutamente da Paesi UE, in primo luogo Polonia e Lituania. La concessione di visti turistici facilitata da Minsk e la concessione della possibilità di transito per i migranti nello Stato bielorusso ha portato a 39.700 tentativi stimati di

---

<sup>111</sup> V. Tevere (2019) "Il difficile cammino verso una "tutela integrata" delle donne vittime di violenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: sviluppi normativi e perduranti profili di criticità", in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, pp. 184 – 207;

C. Morviducci (2013), "L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: un percorso non ancora concluso", in *Studi sull'integrazione europea*.

C. Morini (2021) "La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea", in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, pp. 136 – 162.

<sup>112</sup> Commissioner for Human Rights (2022) "Commissioner urges more coordinated efforts by all member states to meet the humanitarian needs and protect the human rights of people fleeing the war in Ukraine", disponibile a: <https://www.coe.int/it/web/commissioner/-/commissioner-urges-more-coordinated-efforts-by-all-member-states-to-meet-the-humanitarian-needs-and-protect-the-human-rights-of-people-fleeing-the-war?inheritRedirect=true&redirect=%2Fit%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fmigration>

<sup>113</sup> UNHCR (2022) "Operational data portal. Ukraine refugee situation", disponibile a: [https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#:~:text=Almost%203.7%20million%20refugees%20have,displaced%20to%20Moldova%20\(UNHCR\).](https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#:~:text=Almost%203.7%20million%20refugees%20have,displaced%20to%20Moldova%20(UNHCR).)

<sup>114</sup> Gazzetta dell'Unione Europea (2022) "Decisione di esecuzione 2022/382 del Consiglio", disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382&from=IT>

ingresso in Polonia e a 2.000 persone in campi fatiscenti eretti al confine fra i due Stati (situazione a dicembre 2021 secondo Medici Senza Frontiere<sup>115</sup>), sebbene la Commissaria UE per gli Affari Interni abbia affermato che si tratti non tanto di una questione legata alle migrazioni, ma ad una aggressione della Bielorussia volta a destabilizzare l'Unione Europea.

73. La crisi ucraina va pertanto ad accavallarsi ad un contesto già difficile ove al marzo 2022, anche se molto ridotti, vi sono ancora gruppi di migranti che cercano di varcare il confine fra Minsk e Varsavia, sebbene i Paesi UE abbiano dichiarato stati di emergenza tali da ostacolare e/o impedire le richieste di protezione internazionale, oltre ad attuare politiche di forte e aspra chiusura nei confronti dei richiedenti asilo<sup>116</sup>.

Il biennio 2021-22 ha evidenziato come la migrazione da paesi terzi non sia solo una questione legata al Mediterraneo, ma un processo che investe il continente europeo in quanto tale. Il Consiglio d'Europa ha richiesto, con il lavoro della Commissaria per i Diritti Umani, il rispetto dei diritti dei migranti esprimendo in numerose occasioni le sue preoccupazioni per i *pushback* che avvengono in tutte le frontiere sensibili al fenomeno. Ha difatti richiesto l'impegno dei governanti e in particolare dei parlamentari per impedire la normalizzazione in tutta Europa dei respingimenti collettivi alla frontiera<sup>117</sup>, raccomandando che nessuna decisione di espulsione venga presa senza l'identificazione della persona e senza possibilità per la persona di addurre ragioni contro l'espulsione e di accedere a rimedi a qualsiasi decisione di espulsione. La Commissaria si è inoltre espressa in maniera estremamente critica rispetto alla decisione del Regno Unito, di concerto con il Rwanda, di trasferire rifugiati e richiedenti asilo a Kigali in assenza di garanzie e standard sufficienti, portando così di fatto ad un'esternalizzazione del diritto d'asilo<sup>118</sup>.

Si tratta di un trasferimento di responsabilità preoccupante che interessa anche la Danimarca<sup>119</sup>. La Commissaria ha ricordato che tutte le persone che intendono presentare una richiesta per protezione devono avere pieno accesso a una procedura d'asilo con adeguate garanzie<sup>120</sup>. Così come dichiarato per gli accordi con la Libia, duramente criticati, anche in questi casi così preoccupanti rimane fermo il monito di rivedere gli accordi di cooperazione con Stati terzi per stabilire una necessaria tutela dei diritti umani<sup>121</sup>. Valori fondanti delle organizzazioni europee come il rispetto della dignità delle persone sono quindi posti a rischio.

---

<sup>115</sup> MSF (2021) "8 things to know about the EU/Belarus border crisis", reliefweb, disponibile a: <https://reliefweb.int/report/belarus/8-things-know-about-eubelarus-border-crisis>.

Nel novembre 2021 erano segnalate 5.000 persone secondo ACAPS (2021) "ACAPS Briefing Note: Belarus/Poland: Migration crisis on the Belarus-Poland border", Reliefweb, disponibile a: <https://reliefweb.int/report/belarus/acaps-briefing-note-belaruspoland-migration-crisis-belarus-poland-border-2-december>

<sup>116</sup> Save the Children (2022) "Bielorussia-Polonia, cosa sta succedendo ai confini dell'Europa", disponibile a: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/bielorussia-polonia-cosa-sta-succedendo-ai-confini-dell-europa>

<sup>117</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights (2022) "Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders", disponibile a: <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>

<sup>118</sup> Commissioner for Human Rights (2022) "United Kingdom government's intention to offshore asylum processing to Rwanda sends a worrying signal", disponibile a: <https://www.coe.int/it/web/commissioner/-/united-kingdom-government-s-intention-to-offshore-asylum-processing-to-rwanda-sends-a-worrying-signal?inheritRedirect=true&redirect=%2Fit%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fmigration>

<sup>119</sup> Africa Rivista (2022) "Ruanda, anche la Danimarca vuole un accordo con Kigali sui richiedenti asilo", disponibile a: <https://www.africarivista.it/ruanda-anche-la-danimarca-vuole-un-accordo-con-kigali-sui-richiedenti-asilo/200447/>

<sup>120</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights (2022) "Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders", disponibile a: <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>

<sup>121</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights (2019) "A distress call for human rights. The widening gap in migrant protection in the Mediterranean", disponibile a: <https://rm.coe.int/a-distress-call-for-human-rights-the-widening-gap-in-migrant-protectio/1680a1abcd>

Diventa quindi ancora più necessario cooperare affinché la difficile situazione ucraina, quella in Bielorussia e i tentativi di accordo sul diritto d'asilo siano trattati a livello europeo, con una valutazione più generale della gestione della questione migratoria in Europa, troppo spesso vittima di scelte politiche non solidali con gli altri Paesi europei<sup>122</sup>, fatte sulla pelle delle persone, o di pesanti contraddizioni interne, sempre a scapito degli individui. Sono aspetti non solo umanitari e di dissidi fra Stati, ma anche di responsabilità condivise.

74. Ad esempio, le varie istituzioni del Consiglio d'Europa potrebbero rafforzare la loro dimensione di organi pan-Europei, creando meccanismi di collaborazione nel contesto del CdE su temi ove è più necessaria una cooperazione fra Stati, valorizzando in ultimo l'unicità del Consiglio come organo comprendente una buona parte degli Stati del continente.

Si evidenzia come il tema dei rimpatri stia acquisendo una grande importanza non solo in Italia ma in molti altri Paesi europei. Negli Stati europei si stanno sviluppando organismi più o meno forti di monitoraggio di controllo, come ad esempio il Garante nazionale delle persone private della libertà in Italia, competente anche per il monitoraggio dei rimpatri. I paesi verso cui l'Italia rimpatria il maggior numero di persone (al di là di alcuni stati fuori dall'Europa come Tunisia ed Egitto) sono Albania, Moldavia, Georgia, Ucraina, ovvero tutti Stati del Consiglio d'Europa. Tuttavia, non è presente un meccanismo di coordinamento per le operazioni di rimpatrio fra le varie autorità presenti nei singoli Paesi, competenti per materia.

Sarebbe necessaria la costruzione di una rete degli organi di monitoraggio affinché possano essere controllati i rimpatri e affinché la persona sia tutelata dall'inizio alla fine, non soltanto nel passaggio da uno Stato all'altro. Il tema dei rimpatri di cittadini di paesi terzi (in inglese *third-country nationals* - TCN) è estremamente importante per l'Unione Europea, che ne ha fatto un punto chiave nelle sue politiche migratorie, specie in supporto a programmi e ad accordi bilaterali di rimpatrio volontario del migrante.

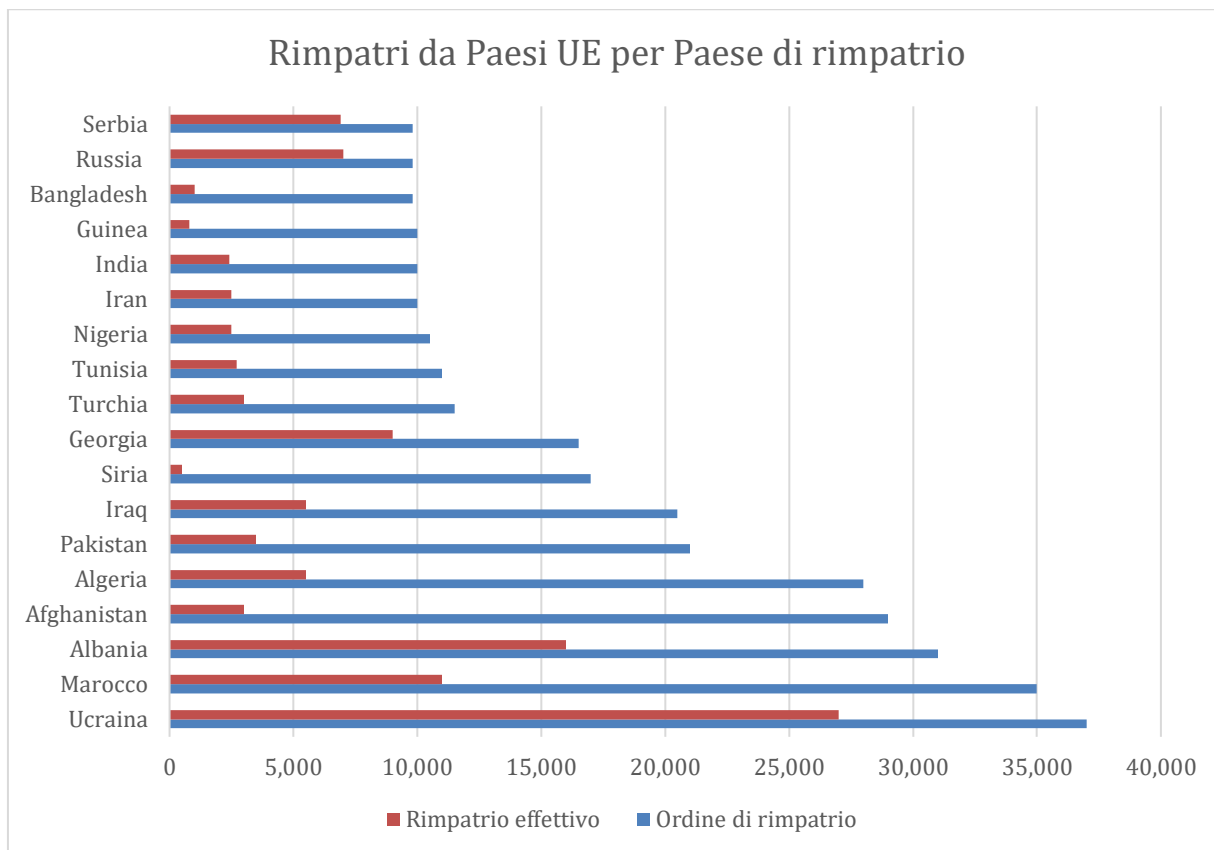
Tuttavia, anche considerando alcune linee guida del CdE rilevanti<sup>123</sup>, al lavoro esiziale della Corte di Strasburgo sarebbe necessario rafforzare meccanismi di dialogo e monitoraggio in organismi multilaterali come il Consiglio d'Europa, vista la rilevanza per i paesi UE del fenomeno, secondo i dati del Parlamento UE<sup>124</sup>:

---

<sup>122</sup> F. Ippolito (2016) "La "tragedia" delle frontiere eurpee", Vol 1, No 2, pp. 653-664, in *European Papers*, disponibile a: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/la-tragedia-delle-frontiere-europee>

<sup>123</sup> Council of Europe (2005) "Twenty Guidelines on forced return, september", disponibile a: [https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf)

<sup>124</sup> European Parliament (2021) "Data on returns of irregular migrants,", presenta tuttavia dati per il 2019. I dati concernono cittadini di Paesi terzi di tutte le età, va segnalato che tra questi vi sono circa 21.000 minori che per il 70% provengono dai Paesi segnalati nel grafico. Per i dati sulla sola Italia si segnala la Relazione annuale al Parlamento del Garante per le persone private della libertà, consultabile sul sito del Garante stesso.



## 2.5. Il Consiglio d’Europa e la tutela ambientale

75. Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una vera e propria esplosione della popolarità del tema ambientale. Le proteste di *Fridays for Future*, la disobbedienza civile di *Extinction Rebellion* e, più in generale, un’enorme mobilitazione di massa che ha visto protagoniste anche imprese, forze politiche, società civile e comuni cittadini: tutti questi elementi hanno contribuito ad attivare le coscienze dei governanti e dei popoli di tutto il globo sui rischi del cambiamento climatico e, più in generale, sulla necessità di tutelare l’ambiente. Questa presa di coscienza non si è fermata soltanto ai “cuori e alle menti” delle persone, ma ha avuto impatti molto concreti in termini politici e, soprattutto, legislativi. Pensiamo all’Italia, che ha recentemente approvato una modifica della Costituzione che cambia gli articoli 41 e 9, inserendo tra i principi fondanti del nostro ordinamento “la tutela

dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”<sup>125</sup>, o all’Unione Europea, che con il *Green Deal* e gli investimenti di *Next Generation EU* punta a diventare leader globale della transizione energetica.

76. Si può d'altronde affermare che per alcuni attori vi è sempre stata un'attenzione costante sul tema, come nel caso del Consiglio d'Europa. Almeno da quando la questione iniziò a porsi con forza all'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica, con la pubblicazione, nel 1972, del celebre rapporto del Club di Roma sui limiti dello sviluppo, i vari organi del CdE hanno portato avanti un'intensa attività sul nesso tra tutela ambientale e diritti umani, che si è ulteriormente accentuata negli ultimi anni. È proprio su queste attività (e sulle modalità con cui potrebbero essere ulteriormente migliorate e/o potenziate) che si concentra questa sezione.

77. Innanzitutto, bisogna partire dai numerosi casi sui cui si è espresso quello che è l'organo più rappresentativo e conosciuto del Consiglio d'Europa, ovvero la Corte Europea dei Diritti Umani. Sono molti i casi di cittadini dei paesi membri che hanno portato con successo casi relativi all'ambiente alla Corte, adducendo che fattori ambientali avversi fossero la causa di violazioni di diritti protetti dalla Convenzione europea dei diritti umani. Rientrano in questo elenco casi sulle interferenze nel diritto alla vita, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e della casa, il diritto a un processo equo e ad avere accesso a un tribunale, il diritto di ricevere e diffondere informazioni e idee, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto al pacifico godimento dei propri beni. Sono almeno 300<sup>126</sup> i casi relativi all'ambiente su cui si è espressa la Corte, toccando tematiche chiave come inquinamento, disastri naturali causati dall'uomo e accesso ad informazioni relative all'ambiente.

Uno dei casi più importanti è senza dubbio la sentenza *Harmer vs. Belgium*, con la quale la Corte dichiarò che, seppur non esplicitamente citato nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, l'ambiente naturale era da considerarsi come un valore in sé, nel quale sia la società che le autorità pubbliche avevano un interesse chiave. La Corte si è spinta oltre, affermando che le considerazioni di natura economica (incluso il diritto alla proprietà privata) non dovrebbe avere la priorità sulle questioni ambientali. Dall'importantissimo lavoro della Corte, è nato il *Manual on human rights and the environment*<sup>127</sup>, un volume che unisce e riassume i principi relativi a diritti umani e tutela ambientale che emergono dal testo e dall'azione della CEDU e della Carta sociale europea.

78. Vi sono poi state anche le iniziative promosse dalle ultime tre presidenze del Comitato dei ministri. Tra queste, è doveroso segnalare la dichiarazione congiunta<sup>128</sup> da parte delle presidenze georgiane, greca e tedesca per l'elaborazione di uno strumento non vincolante su diritti umani e ambiente, il cui lavoro è stato concretamente affidato allo *Steering Committee for Human Rights* e, più nello specifico al suo interno, al *Drafting Group on Human Rights and Environment*. A febbraio 2022, il gruppo si è incontrato per quattro volte: ad aprile 2021, a novembre 2021, a gennaio 2022, dove si è proceduti con la seconda lettura e la discussione della bozza di una Raccomandazione per il Comitato dei ministri e, più recentemente, nell'aprile del 2022.

In quest'ultima sessione, si è arrivati all'elaborazione di una bozza preliminare di raccomandazione sui diritti umani e protezione dell'ambiente. Seppur si tratti solamente di un documento preliminare,

---

<sup>125</sup> Governo italiano (2022) “La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente”, disponibile a: <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riforma-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell-ambiente/>

<sup>126</sup> European Court of Human Rights (2022) “Environment and the European Convention on Human Rights”, disponibile a: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Environment\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf)

<sup>127</sup> Council of Europe (2006) “Manual on Human Rights and the Environment”, Council of Europe publishing, disponibile a: [https://www.echr.coe.int/librarydocs/dh\\_dev\\_manual\\_environment\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/librarydocs/dh_dev_manual_environment_eng.pdf)

<sup>128</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe (2020) “Joint Declaration on human rights and the environment by the outgoing and incoming Presidencies of the Committee of Ministers”, disponibile a: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016809e59f9](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809e59f9)

è bene evidenziarne alcuni dei tratti più salienti. La raccomandazione invita non solo gli stati membri a riconoscere il diritto a un ambiente “*clean, healthy and sustainable*” ma anche ad esaminare e rivedere all’interno le proprie legislazioni e giurisprudenze nazionali in modo che siano coerenti con suddetto principio. Gli Stati devono inoltre assicurare un’appropriata disseminazione della raccomandazione e, assieme al Comitato dei ministri, valutare l’implementazione della stessa raccomandazione non più tardi di 5 anni dalla sua adozione. Ne consegue il rispetto dovuto a una serie di principi di *international environmental law*, come il “*no harm*” principle, il principio di prevenzione, di precauzione, il “*polluter pays*” principle, e il principio della giustizia intergenerazionale<sup>129</sup>.

79. Anche l’Assemblea parlamentare ha giocato un ruolo importante nell’impegnare il Consiglio d’Europa e i suoi stati membri su questi temi. Già nel 1999, con la raccomandazione 1431<sup>130</sup>, l’Assemblea parlamentare raccomandò al Comitato dei ministri di impegnare gli stati membri a firmare e ratificare la Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile dei danni derivanti da attività pericolose per l’ambiente e la Convenzione di Strasburgo del 1998 sulla Protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale, oltre ad esplorare la fattibilità di una vera e propria “Carta europea” dell’ambiente e accrescere la cooperazione con altri organi internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite e l’Unione Europea.

Nel 2003, la raccomandazione 1614 su “Ambiente e diritti umani”<sup>131</sup> provò a fare un ulteriore passo, individuando tra le altre misure da promuovere da parte degli stati membri il riconoscimento di un diritto umano a un ambiente “*healthy, viable and decent*” (art. 9.2), l’obbligo per gli stati membri di proteggere il proprio ambiente nazionale (9.2) e l’armonizzazione delle legislazioni nazionali sul tema della protezione ambientale (9.4). Quest’ultimi aspetti furono ulteriormente approfonditi con la raccomandazione n. 1885 del 2009<sup>132</sup>, riguardante l’elaborazione di un protocollo addizionale nella CEDU per il diritto a un ambiente sano, che si collega alla ben più recente e ambiziosa risoluzione 2396 “*Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*”<sup>133</sup>. Questo testo contiene ulteriori impegni per gli stati membri, tra cui il rafforzamento della responsabilità ambientale delle imprese (14.4), modificare la raccomandazione del Comitato dei ministri CM/Rec(2016)3 su business e diritti umani (integrando la responsabilità ambientale) (14.5) e la partecipazione al processo politico del Consiglio d’Europa finalizzato a preparare degli strumenti legalmente vincolanti e “*enforceable*” su ambiente e diritti umani (14.3).

80. La sessione autunnale dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa svoltasi dal 27 al 30 settembre del 2021 si è concentrata proprio su questi temi, nel tentativo di fissare più chiaramente il diritto a un “*healthy environment*”<sup>134</sup>. Una delle richieste chiave è stata l’introduzione del diritto a un

---

<sup>129</sup> Per approfondire, si veda per intero il testo del draft, disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/preliminary-draft-recommendation-on-human-rights-and-the-protection-of/1680a602a7>

<sup>130</sup> Parliamentary Assembly (1999) “Recommendation 1431. Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection”, disponibile a: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16731&lang=en>

<sup>131</sup> Parliamentary Assembly (2003) “Recommendation 1614. Environment and human rights”, disponibile a: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17131&lang=en>

<sup>132</sup> Parliamentary Assembly (2009) “Recommendation 1885. Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment”, disponibile a: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17777&lang=en>

<sup>133</sup> Parliamentary Assembly (2021) “Resolution 2396. Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe”, disponibile a: <https://pace.coe.int/pdf/658d3f594762736ba3c0f378798b2c9529cf4be34aa45a8c38616ecd18fa80c0/resolution%202396.pdf>

<sup>134</sup> Council of Europe Office in Ukraine (2021) “PACE Autumn Session focuses on the right to a healthy environment”, disponibile a: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/pace-autumn-session-focuses-on-the-right-to-a-healthy-environment>



ambiente "*safe, clean and healthy*" come protocollo alla Convenzione europea dei diritti umani. Altre proposte hanno incluso cambiamenti già precedentemente menzionati, come una maggiore regolamentazione del governo per rafforzare la responsabilità ambientale delle imprese e cambiamenti nella responsabilità penale e civile per dare una maggiore protezione alla biosfera, ma anche il rafforzamento della democrazia partecipativa e un migliore sfruttamento dello stato di diritto per affrontare la crisi del clima.

81. Come riassunto in questo capitolo, le iniziative del Consiglio d'Europa sulle tematiche ambientali sono veramente numerose, così come gli impegni che sono stati presi. Ciò che manca, adesso, è l'accompagnamento di queste proposte e di questi impegni verso la loro piena realizzazione. Per fare questo, è necessario un'autorevolezza etica e politica. Recentemente, il nostro paese ha dimostrato di essere un attore chiave nella lotta al cambiamento climatico, dalla co-gestione della COP26 e del G20 all'adozione recente della riforma costituzionale, che può diventare esempio per gli altri paesi europei e del mondo. Un rinnovato impegno, affiancato da ulteriori misure, come per esempio un aggiornamento del catalogo dei diritti sociali che preveda il diritto ad un ambiente sano, decente e sostenibile, potrebbe ottenere risultati concreti e, soprattutto, fare da apripista per le azioni dei prossimi stati che presiederanno il Comitato dei ministri.

82. Tra le tante misure citate, quella che appare più importante è infatti l'introduzione del diritto a un ambiente "*safe, clean and healthy*" alla Convenzione europea dei diritti umani, un'azione che renderebbe questo diritto legalmente applicabile nei tribunali nazionali di tutto il continente e alla Corte di Strasburgo, con conseguenze giuridiche (ma anche politiche) estremamente rilevanti. Più nello specifico, è stata recentemente avanzata l'ipotesi di un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oppure un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dei diritti sociali. Due criticità si sono però riscontrate su questo tema: da una parte, il diritto a un ambiente pulito non è ancora internazionalmente definito in tutti i suoi elementi, e per questo sono necessari ancora alcuni sviluppi, che potrebbero essere portati avanti con altri organi internazionali, come le Nazioni unite. A questo si aggiunge poi la titubanza riscontrata da parte di alcuni paesi sull'adozione di uno strumento giuridico vincolante in seno al Consiglio d'Europa. Scegliere la strada del protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo sarebbe però una misura particolarmente incisiva. L'inserimento del diritto all'ambiente nella Convenzione permetterebbe infatti ai cittadini che vedono violato questo diritto di rivolgersi direttamente alla Corte, ottenendo una sentenza vincolante e, eventualmente, un cambiamento della legislazione nazionale.

83. Un altro aspetto su cui il Consiglio d'Europa potrebbe lavorare è la piena armonizzazione dell'azione degli organi che la compongono. Come abbiamo visto, la Corte EDU, il Comitato dei ministri e l'Assemblea parlamentare sono fortemente impegnate in questo ambito. Il rischio diventa forse quello di agire separatamente, invece che unire le forze per il raggiungimento di un obiettivo comunque. Sempre per quanto riguarda il tema della cooperazione tra istituzioni internazionali, è bene inoltre segnalare l'importanza che potrebbe avere la partnership con altre organizzazioni, come l'Unione Europea e le Nazioni Unite, che negli ultimi anni hanno rinnovato il loro impegno nelle tematiche ambientali. Ciò è specialmente vero a fronte di un clima internazionale che si è notevolmente incupito a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Allo stato attuale, la protezione dell'ambiente rimane uno dei pochi temi su cui (almeno sulla carta e a livello ideale) pare ancora esserci un largo consenso. Sfruttare questo interesse diventa allora doppiamente importante: sia per raggiungere gli obiettivi del CdE, sia per costruire nuovi ponti e occasioni di dialogo.

# **Parte 3**

## **Conclusioni**

### 3.1. Il futuro del Consiglio d'Europa

84. In questo policy paper sono state delineate le principali sfide che il Consiglio d'Europa deve affrontare da qui ai prossimi anni. L'invasione russa dell'Ucraina rappresenta uno spartiacque le cui conseguenze possono solo essere tratteggiate, ma che senza dubbio avrà un forte impatto sullo stesso CdE, come più volte riportato in queste pagine. L'espulsione della Russia dall'organizzazione non dovrà fermare la volontà politica e diplomatica di affermare con la forza del dialogo e del multilateralismo i diritti umani, lo stato di diritto e la democrazia. Certamente, non si prospettano tempi facili per le organizzazioni internazionali, soprattutto quelle che coinvolgono una pluralità di paesi veramente globali, dalle Nazioni Unite al G20. Ma è proprio nei momenti di forte tensione globale che la necessità di un foro di dialogo incentrato sui diritti diventa così importante, urgente e necessaria.

85. Abbiamo mostrato come nel corso della sua ormai lunga storia il Consiglio d'Europa sia riuscito, nonostante la semi-invisibilità nelle opinioni pubbliche del continente, ad ottenere risultati estremamente importanti e positivi su una pluralità di fronti, affermandosi come uno strumento efficace per la promozione dei diritti umani. Questa consapevolezza non deve però essere una consolazione di fronte "all'inverno dello scontento" che la comunità internazionale attualmente vive. Il Consiglio d'Europa perderebbe infatti la sua ragione d'esistere se si limitasse esclusivamente alla conservazione dei diritti esistenti. Le sfide della contemporaneità, prime su tutte quella ambientale e quella digitale, richiedono l'affermazione di nuovi diritti e di nuovi strumenti per implementarli. Come evidenziato in questo paper, il CdE si è già mosso positivamente in questo senso, anche se rimane molta strada da fare: da un trattato internazionale che agisca sull'utilizzo militare dell'intelligenza artificiale, all'affermazione del diritto di un ambiente "*safe, clean and healthy*", dalle nuove tutele per i gruppi vulnerabili (a cominciare da un approccio veramente europeo per coordinare le politiche migratorie) ad un rinnovato impegno nell'affermare la necessità dello stato di diritto. La sfida più grande, oggi, appare soprattutto quella di trovare la volontà politica tra gli stati per progredire su questi temi, consapevoli che il Consiglio d'Europa rimarrà sempre un foro di dialogo intergovernativo non sovrano e per tanto sempre dipendente dagli Stati: è questa la sua forza (in termini di flessibilità rispetto ai singoli Stati) e la sua debolezza (in termini di minor incisività e capacità di vincolare le politiche nazionali).

86. Quel che è certo è che del Consiglio d'Europa, soprattutto se rinnovato e rafforzato nelle sue istituzioni e nei suoi strumenti di monitoraggio e controllo, ci sarà ancora molto bisogno in un vecchio continente che si pone come leader nella difesa dei diritti umani nel mondo e che vede i diritti, la democrazia e lo stato di diritto sempre più sfidati, all'interno come dall'esterno. Forse, come mai prima d'ora dalla sua fondazione.

## 3.2. Raccomandazioni

87. Alla luce delle considerazioni e analisi fatte nelle precedenti pagine, riassumiamo in quest'ultima sezione le raccomandazioni indirizzate al Consiglio d'Europa, ai suoi organi, e agli Stati membri. Il filo rosso che lega ognuna di queste proposte è la volontà fornire indicazioni concrete affinché il CdE possa essere all'altezza delle sfide che lo attendono, trasportando i suoi principi cardine di difesa dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto nei tempi complessi che attraversiamo.

### **Dialogo e multilateralismo**

- 1) Promuovere un Summit dei capi di stato e di governo incentrato sul futuro del Consiglio d'Europa e sul tema della situazione dei diritti umani nel continente specie a seguito della guerra in Ucraina.
- 2) Promuovere il dialogo in seno al Consiglio, rafforzando l'interlocuzione con i paesi più critici, attraverso le attività del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare.
- 3) Istituire strumenti di sostegno alla società civile sia nella Federazione russa sia in Bielorussia.

### **Diritti al futuro: AI e ambiente**

- 4) Alla luce del lavoro dell'AHCAI, supportare l'adozione di uno strumento giuridico vincolante (accordo quadro o convenzione) sul tema dell'AI, sull'uso dell'intelligenza artificiale soprattutto nel settore militare, che introduca per esempio un'organizzazione internazionale per lo sviluppo pacifico dell'AI, sulla falsariga dello IAEA (International Atomic Energy Agency) per l'energia atomica.
- 5) Realizzare un programma di informazione ed educazione sul rapporto fra diritti umani e AI nei Paesi del Consiglio d'Europa, in collaborazione con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e nei paesi target di questa (Europa dell'Est, Balcani e Turchia).
- 6) Supportare i lavori dell'Assemblea Parlamentare e del *Drafting Group on Human Rights and Environment* per l'adozione di uno strumento giuridico a protezione del diritto ad un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. Si suggerisce, in particolare, l'inserimento del diritto all'ambiente nella Carta europea dei diritti dell'uomo tramite un protocollo addizionale.
- 7) Sostenere l'impegno per una definizione giuridica condivisa del concetto di "clean environment" all'interno della comunità internazionale.

### **Rafforzare e rilanciare le istituzioni del Consiglio**

- 8) Rafforzare il monitoraggio dell'adempimento degli Stati rispetto alle raccomandazioni e risoluzione del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea Parlamentare.
- 9) Supportare l'indipendenza e l'azione degli organismi di controllo e monitoraggio, sostenendo l'autorevolezza del loro lavoro.
- 10) Istituire l'elezione dei membri del Comitato europeo dei diritti sociali da parte dei componenti dell'Assemblea parlamentare e prevedere un incontro periodico dell'assemblea parlamentare sui diritti sociali.

### **Il rapporto con le altre organizzazioni internazionali**

- 11) Dare priorità all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo
- 12) Promuovere la Carta Sociale Europea e il lavoro del Comitato per i Diritti Sociali come strumento di rafforzamento dell'azione UE in questo tema

13) Rafforzare la partnership con l'UE e con altre organizzazioni internazionali su temi chiave, ad esempio sostenere l'azione dell'UE nei confronti delle migrazioni e delle questioni di rule of law.

### **Mettere gli individui al centro: la protezione delle vulnerabilità**

14) Estendere la validità della Carta sociale europea anche ai cittadini di paesi terzi, non membri del Consiglio d'Europa, o privi di cittadinanza in modo da tutelare gruppi vulnerabili (e.g. migranti e richiedenti asilo, sinti e camminanti).

15) Affermare l'universalità dei diritti in tutto il continente europeo, in particolare tutelando i diritti dei gruppi vulnerabili

16) Costruire una rete degli organi di monitoraggio per il controllo dei rimpatri all'interno dei Paesi del Consiglio d'Europa

### **Comunicare il Consiglio d'Europa**

17) Promuovere una campagna informativa per diffondere la conoscenza del Consiglio d'Europa che sia particolarmente focalizzata sul distinguerlo dalle istituzioni dell'Unione Europea.

CODICE ISBN: 9788890384257