

Papers

di diritto europeo



Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo* 2014 / 1

Michela Menegalli e Martina Vivirito Pellegrino, *Il diritto di voto nell'Unione europea tra garanzie e limitazioni*

Diego Bazzucco e Stefano Gatti, *Il Mediatore europeo e l'attività di Frontex*

Fabio Tratta e Mattia Verza; *Petizioni al Parlamento europeo e divieto di tortura*

© 2014 Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona

ISSN 2038-0461

Registrazione al Tribunale di Verona numero 1875 del 22/07/2010

La rivista *online* “*Papers di diritto europeo*” raccoglie contributi sui temi dell'integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Sono accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf sul sito Internet.

Direzione scientifica:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Comitato scientifico:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Prof.ssa Laura Calafà, laura.calafa@univr.it

Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@univr.it

Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Responsabile tecnico:

Dott. Angelo Mazzotta, angelo.mazzotta@univr.it

Editore

Centro di documentazione europea dell' Università degli Studi di Verona

Dipartimento Studi giuridici

Via Carlo Montanari, 9

37121 – Verona (Vr)

Tel. +39.045.8028847

Fax. +39.045.8028846

cde@ateneo.univr.it

Referee:

Gli scritti contenuti nella rivista sono valutati attraverso un sistema blind peer-review.

Premessa

Questo numero dei *Papers di diritto europeo* è il risultato finale di un laboratorio didattico organizzato dal Centro di documentazione europea (CDE) nell'ambito del corso di Diritto internazionale progredito tenuto dalla prof.ssa Maria Caterina Baruffi avente ad oggetto la tutela internazionale dei diritti umani, in particolare lo studio dei principali meccanismi procedurali istituiti a tal fine al livello universale e regionale.

Dopo una prima parte introduttiva sulla tutela dei diritti dell'uomo e gli strumenti di ricorso di cui dispongono i singoli in base alla CEDU e nell'ambito dell'Unione europea, gli studenti, suddivisi in tre gruppi, hanno approfondito, attraverso l'analisi di casi pratici relativi a specifici diritti, i principali strumenti di democrazia partecipativa e rimedi di natura non giurisdizionale del sistema comunitario. Ciascun gruppo ha analizzato, sulla base della documentazione e della dottrina loro fornita, uno dei seguenti temi: il diritto di voto dei cittadini europei all'interno dei uno Stato membro (l'iniziativa *Let me vote* e le raccomandazioni del CES per una cittadinanza europea più aperta agli immigrati); le petizioni al Parlamento europeo sul reato di tortura; l'indagine del Mediatore europeo sulla conformità dell'attività di Frontex con il rispetto dei diritti fondamentali.

La scelta di includere il diritto di voto tra i temi proposti agli studenti è stata dettata dall'immediata prossimità con le elezioni del Parlamento europeo.

Due studenti per ciascun gruppo hanno esposto i risultati della ricerca agli illustri relatori ospiti alla prima delle due tavole rotonde organizzate dalla Cattedra di Diritto dell'Unione europea e dal CDE sul tema "[Il Parlamento europeo per i cittadini](#)" (Verona, 7 maggio e 6 giugno 2014). Entrambe le iniziative sono state promosse nell'ambito del progetto nazionale "[Il mio voto in Europa: la mia scelta per il futuro](#)" realizzato dalla rete italiana dei CDE, in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione, per le elezioni europee del 25 maggio 2014.

Hanno partecipato alla tavola rotonda del 7 maggio il prof. Fausto Pocar, Emerito di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Milano e Giudice d'Appello dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda; il dott. Bruno Marasà, Direttore dell'Ufficio d'Informazione a Milano del Parlamento europeo, il dott. Pier Virgilio Dastoli, Presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo e la prof.ssa Donata Gottardi, Ordinaria di Diritto del lavoro e Direttrice del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona. L'incontro è stato presieduto e moderato dal dott. Giorgio Anselmi, Direttore de "L'Unità Europea".

Considerato il tema dell'incontro, si è concordato con i relatori di invertire l'ordine consueto degli interventi facendo sì che l'iniziativa iniziasse con l'esposizione degli studenti e che fossero i medesimi a dare avvio al dibattito porgendo domande a ciascuno degli illustri ospiti presenti in sala.

La prof.ssa Maria Caterina Baruffi, la dott.ssa Isolde Quadranti e le dottorande collaboratrici della Cattedra di Diritto dell'Unione europea, dott.sse Diletta Danieli e Cinzia Peraro, hanno seguito gli studenti durante tutte le fasi preparatorie: dalla scelta dei temi e della documentazione da analizzare, alla discussione dei medesimi all'interno dei tre gruppi, alla stesura delle relazioni e alle prove per l'esposizione orale. Una [sintesi dei temi di ciascun gruppo](#), seguita delle questioni rivolte ai relatori, è stata proiettata in aula e pubblicata sul sito del CDE. Sempre sul sito del CDE sono disponibili i [podcast](#) delle relazioni di questo primo incontro e del secondo, organizzato il 6 giugno presso la Società Letteraria di Verona, in cui si è dato atto degli esiti delle elezioni europee.

L'iniziativa è stata giudicata da tutti i presenti un'esperienza innovativa e originale che ha reso i gli studenti partecipanti i veri protagonisti dell'incontro promosso per le elezioni europee. Gli studenti hanno apprezzato l'idea di un'attività seminariale e colto con entusiasmo la possibilità loro offerta di mettersi alla prova e di interagire con i relatori ospiti, esponendo i risultati della ricerca e chiedendo un loro parere su punti critici individuati in ciascuno dei tre temi oggetto di discussione.

Per questo numero dei *Papers di diritto europeo*, le relazioni presentate in occasione della tavola rotonda del 7 maggio sono state riviste, aggiornate e ampliate facendo riferimento anche alle risposte tratte dagli interventi dei relatori.

Si ringraziano gli illustri relatori - prof. Fausto Pocar, dott. Bruno Marasà, dott. Pier Virgilio Dastoli, prof.ssa Donata Gottardi, dott. Giorgio Anselmi - e tutti gli studenti del Corso di Internazionale proredito dell'A.A. 2013-2014 che hanno preso parte al progetto: Matteo Aschioli, Elisabetta Balli, Veronica De Toni, Michela Menegalli, Diletta Toniolo, Martina Vivirito Pellegrino (gruppo uno: Diritto di voto); Diego Bazzucco, Beatrice Benaglia, Stefano Gatti, Marta Mischi, Gianmarco Portoghese, Luca Schelfi, Stefano Vangelisti, Mauro Vedovelli, Andrea Zeni (gruppo due: Mediatore europeo e attività di Frontex); Roberta Crocco, Virginia Cupolo, Giulia Dalla Chiara, Nicole Franceschetto, Rossella Palermo, Alberto Resi, Fabio Tratta, Matteo Verza (gruppo tre: Petizioni al Parlamento europeo e reato di tortura).

Il diritto di voto nell'Unione europea tra garanzie e limitazioni

a cura di Michela Menegalli e Martina Vivirito Pellegrino*

tutor: dott.ssa Isolde Quadranti

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. Il diritto di voto nell'Unione europea. – 2. Un primo ostacolo all'esercizio del diritto di voto. La perdita del diritto come conseguenza del risiedere in uno Stato dell'Unione europea diverso rispetto a quello di cittadinanza. – 3. Un altro ostacolo. La mancata attribuzione del diritto di voto ai cittadini di Stati terzi residenti nell'Unione europea. – 4. Prospettive conclusive.

1. Osservazioni introduttive. Il diritto di voto nell'Unione europea.

L'attribuzione del diritto di voto ai cittadini dell'Unione, e quindi la loro rappresentatività diretta nel Parlamento europeo (art. 10 TUE), è alla base del concetto di cittadinanza europea.

Ai cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza è garantito il diritto di prendere parte, nello Stato di residenza, alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo, tanto in veste di elettori quanto in veste di candidati, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.¹

La [direttiva 93/109](#)² del 6 dicembre 1993 riporta le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini. La disciplina in merito alle elezioni comunali e al diritto dei cittadini UE di parteciparvi, invece, è definita nella [direttiva 94/80](#) del 19 dicembre 1994³.

In base al principio generale di non discriminazione ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha, inoltre, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.⁴

* Michela Menegalli ha curato i par. 1-2; Martina Vivirito Pellegrino i par. 3-4.

¹ A garantire tale diritto ai cittadini dell'Unione europea è l'art. 22 TFUE.

² La direttiva 93/109 (GUUE L 329 del 30 dicembre 1993, p. 34 ss.) è stata modificata da ultimo dalla [direttiva 2013/1](#) (GUUE L 26 del 26 gennaio 2013, p. 27 ss.) volta a facilitare l'esercizio di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo 2014. La direttiva 93/109 si limita a coordinare le legislazioni nazionali attraverso la definizione di regole comuni.

³ Recepita in Italia con [decreto legislativo 12-4-96 n. 197](#) (GU, 83/96).

⁴ Art. 21, par. 2 TFUE.

2. Un primo ostacolo all'esercizio del diritto di voto. La perdita del diritto come conseguenza del risiedere in uno Stato dell'Unione europea diverso rispetto a quello di cittadinanza.

Nonostante sia innegabile che i diritti elettorali attribuiti ai cittadini europei, sulla base dell'art. 22 TUE⁵, abbiano contribuito alla loro partecipazione alla vita politica dell'istituzione, permangono diversi ostacoli per coloro che, risiedendo in uno Stato dell'Unione europea diverso dal proprio, vogliono esercitare i propri diritti elettorali nel loro paese d'origine.

Il fatto che vi siano legislazioni che dispongono che un cittadino di un altro paese dell'UE perda il diritto di voto alle elezioni nazionali nel suo Paese d'origine ostacola quello che è uno degli obiettivi principali dell'Unione, ossia la libertà di circolazione⁶. Chi sceglie di spostarsi e risiedere in un altro paese membro finisce in questo modo per ritrovarsi in una situazione più sfavorevole rispetto a quanti siano rimasti nel proprio paese d'origine.⁷

Già nella [Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione](#) del 2004⁸ erano state messe in luce alcune criticità circa le discipline nazionali che rendono più difficoltoso per un cittadino residente in un altro Stato membro l'esercizio del diritto di elezione del proprio Parlamento nazionale.

Risulta evidente l'interesse dell'Unione europea e delle sue Istituzioni nell'avanzare proposte concernenti l'acquisizione della cittadinanza degli Stati membri, pur nel rispetto della loro sovranità in materia, dato che quando uno Stato membro concede o nega la cittadinanza ad una persona, conseguentemente concede o nega con essa anche la cittadinanza dell'Unione.

Il fatto che gli Stati membri dell'Unione europea abbiano distinte modalità di riconoscimento della cittadinanza potrebbe portare ad una diversità di trattamento all'interno degli stessi Stati. Principalmente sulla base di questi presupposti, la Commissione europea si è impegnata

⁵ Cfr. C. SANNA, *Art. 22 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 22-23.

⁶ Nella [Relazione della Commissione europea 2013 sulla cittadinanza dell'Unione](#) si evidenzia a p. 35 come “nei paesi dove esistono misure che privano del diritto di voto, queste vengono perlopiù giustificate sostenendo che, dopo un certo periodo di tempo trascorso all'estero, il legame con la società di origine si indebolisce. Questo argomento dovrebbe essere rivalutato alla luce delle realtà socioeconomiche e tecnologiche attuali, del fatto che le persone possono viaggiare più facilmente e della crescente interpretazione sociale e culturale all'interno dell'UE. Per risiedere in un altro paese dell'UE non è più necessario infatti recidere definitivamente i legami con il paese di origine, come poteva succedere invece in passato”.

⁷ Il discorso è stato affrontato anche durante le discussioni nell'ambito dell'audizione congiunta del Parlamento europeo e della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione del 19 febbraio 2013, che hanno evidenziato come sia incongrua l'idea di privare i cittadini dell'UE di diritti politici fondamentali proprio perché scelgono di esercitare il diritto fondamentale della libera circolazione.

⁸ Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (10 maggio 2001-30 aprile 2004) ([COM \(2004\)695 def.](#)).

nel 2013 ad esercitare pressione sui governi nazionali affinché modificassero la loro normativa interna sul diritto di voto in modo da consentire l'esercizio di altri diritti garantiti dalla stessa Unione europea, primo fra tutti quello della libera circolazione delle persone nel territorio dell'Unione. Nulla però pare essere cambiato.

Sempre nel 2013, l'associazione [Européens sans frontières](#) ha lanciato l'iniziativa [Let me vote](#)⁹, principalmente al fine di integrare i diritti del cittadino elencati all'art. 20, par. 2 TFUE¹⁰ con il diritto di ogni cittadino europeo che risieda in un altro paese europeo di votare, non soltanto alle elezioni comunitarie ed europee, ma anche alle elezioni nazionali del suo paese di residenza.

L'iniziativa intendeva incentivare il rafforzamento del sentimento di appartenenza dei cittadini europei ad una comunità di loro scelta e tentare di risolvere il problema della perdita del diritto di voto subita da un numero significativo di cittadini dell'Unione residenti in maniera stabile in Stati membri diversi da quelli di provenienza. La raccolta di poche migliaia di firme ha impedito al coordinamento di presentare proposta alla Commissione europea. L'associazione *Européens sans frontières* sta tuttavia valutando di ripresentare l'iniziativa sotto nuova veste nel 2015, dopo la definizione da parte della Commissione europea di nuove regole per le iniziative dei cittadini europei¹¹.

La Commissione europea, nella [comunicazione in previsione delle elezioni europee del 2014](#), ha fatto riferimento a queste ultime come a un trampolino di lancio per rafforzare la legittimità democratica del processo decisionale dell'UE e avvicinarlo ai cittadini. Maggiore

⁹ L'[iniziativa dei cittadini europei](#) (ICE) rappresenta un importante strumento di democrazia partecipativa all'interno dell'Unione europea offrendo ai cittadini dell'UE un diritto analogo al diritto di iniziativa del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta di una misura grazie alla quale un milione di cittadini europei residenti in almeno un quarto degli Stati membri possono invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico ritenuta necessaria ai fini dell'applicazione dei trattati UE. Una versione aggiornata della [Guida all'iniziativa dei cittadini europei](#) è attualmente disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Da quando è applicabile il [reg. \(UE\) n. 211/2011](#), che ha stabilito procedure e condizioni dettagliate per l'ICE, sono state avviate poco più di una ventina di iniziative, due terzi delle quali sono state correttamente presentate alla Commissione. Cfr. A. M. ROMITO, [L'iniziativa legislativa popolare compie due anni: un primo bilancio](#), in *Sud in Europa*, 2014, pp. 14-15.

¹⁰ L'articolo 20 par. 2 TFUE già stabilisce che: "I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi".

¹¹ Ad annunciarlo in un [intervista ad Euractiv.it](#), Vincent Mabillard, coordinatore del comitato *Let me vote*. Il numero minimo di firmatari per paese è stato modificato per tenere conto della nuova base di calcolo (il numero di membri del Parlamento europeo per ciascuno Stato membro). I numeri modificati si applicano alle iniziative registrate dal 1° luglio 2014 in poi. Si vedano i [numeri minimi di firmatari](#).

democrazia è indicata nella comunicazione come il corollario della maggiore integrazione istituzionale necessaria per consentire all'Unione di rispondere alle sfide globali di oggi. Risulta pertanto urgente stringere i legami tra i cittadini dell'UE e il processo democratico dell'Unione sulla base di un collegamento più forte tra i voti dei cittadini dell' UE e l'elezione del Presidente della Commissione, l'aumento dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni europee e la riduzione dell'onere amministrativo per gli Stati, ma anche facendo valere i diritti elettorali dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini. L'obiettivo per la Commissione è stimolare il dibattito per dar vita ad uno spazio pubblico europeo che sia la base dei prossimi passi verso l'effettiva integrazione.

3. Un altro ostacolo. La mancata attribuzione del diritto di voto ai cittadini di Stati terzi residenti nell'Unione europea.

In base all'art. 20 TFUE, per cui "è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro" e "la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce", viene conferito a ciascun ordinamento interno il potere di definire le modalità di acquisizione e perdita della cittadinanza, legittimandolo di conseguenza ad operare sulla base del proprio esclusivo margine di apprezzamento. Ma cosa significa realmente essere cittadino dell'Unione europea? Perché molti giovani discendenti di immigrati continuano a essere considerati "cittadini di seconda classe"?

Il processo di integrazione non è unico, ma è necessariamente bidirezionale, in quanto coinvolge tanto gli immigrati quanto la società accogliente. L'Unione europea dovrebbe incentivare tale processo promuovendo una buona *governance* a livello nazionale, regionale e locale¹². Tuttavia, nonostante il concetto di cittadinanza europea si stia evolvendo verso una nozione di "cittadinanza di soggiorno", ai soggiornanti di lungo periodo è ancora negato il diritto di voto al Parlamento europeo, riconosciuto ai soli cittadini europei.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), nel parere d'iniziativa «[Una cittadinanza più inclusiva aperta agli immigrati](#)» del 6.03.2014, ha evidenziato come la nuova sfida sia quella di ampliare la base democratica dell'Unione. Anche a seguito della crisi sociale ed economica che attraversa la nostra epoca, di fatto si è finiti con il mettere in secondo piano, se non addirittura ad

¹² Si badi che è la stessa integrazione a dar senso ai valori e ai principi del Trattato, primi fra tutti la parità di trattamento e il principio di non discriminazione. La strategia [Europa 2020](#) dovrebbe da qui ripartire, riflettendo sulle origini dell'integrazione e sulla ricerca di un terreno comune fra le persone residenti nell'Unione.

escludere, questo tipo di questioni. Viceversa assistiamo quotidianamente ad un aumento dell'intolleranza, della xenofobia e del razzismo verso cittadini extracomunitari e minoranze.

La tendenza finisce così per essere quella di un "nazionalismo escludente" che pone al centro l'identità nazionale e, solo a seguire, quella europea, negando i diritti di cittadinanza a milioni di persone¹³.

Nel corso del 2014 il CESE, nel suo parere "[Una cittadinanza più inclusiva aperta agli immigrati](#)", riprende taluni aspetti già evidenziati dalla Commissione europea nel 2004 formulando precise raccomandazioni. In particolare agli Stati con le legislazioni più restrittive in materia di acquisto della cittadinanza si richiede uno snellimento delle procedure per i soggiornanti di lungo periodo, e la sottoscrizione di convenzioni con Stati terzi per l'ottenimento della doppia nazionalità. Gli Stati membri dovrebbero, inoltre, provvedere alla sottoscrizione della [Convenzione europea del 1997 sulla nazionalità](#) e a quella del 1992 relativa alla [partecipazione degli stranieri alla vita pubblica](#)¹⁴.

Il CESE prende atto del sussistere di vere e proprie barriere da parte di diversi Stati membri in materia di diritti politici di voto, di associazione, di partecipazione politica e raccomanda, in tali casi, l'introduzione di modifiche legislative affinché i cittadini di paesi terzi, che risiedono stabilmente sul loro territorio, possano godere dei suddetti diritti.

Viene infine formulata una proposta di riforma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Comitato propone, infatti, di procedere in futuro con la modificazione dell'art. 20 TFUE, in modo tale che divengano cittadini europei anche i cittadini di paesi terzi che risiedono stabilmente nell'UE.

Se il criterio del soggiorno delle persone già costituisce un criterio per l'attribuzione ai cittadini di paesi terzi di diritti e libertà di natura economica, sociale, culturale e civile analoghi a quelli garantiti dalla cittadinanza europea, il conferimento di alcuni diritti politici, come quello di voto, è ancora escluso. La residenza legale stabile permetterebbe invece secondo il CESE di ottenere la cittadinanza dell'Unione europea¹⁵.

Nello stesso parere del 2004, il CESE, rivolgendosi alle Istituzioni, suggerisce in particolare alla Commissione di analizzare come la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'UE possa incidere,

¹³ Lo stesso Comitato evidenzia come i soggiornanti di lungo periodo privi della cittadinanza europea abbiano di fatto uno *status* giuridico debole; il deficit di tutela peggiora, soprattutto in alcuni Stati, a causa della difficoltà per i rifugiati politici di ottenere il relativo *status*.

¹⁴ Si invitano caldamente gli Stati a rispettare, nelle loro politiche in materia di accesso e perdita della nazionalità, i principi di proporzionalità e di non discriminazione, nonché a garantire il diritto ad un ricorso legale effettivo.

¹⁵ Come già era stato affermato dallo stesso CESE nel *Parere sul tema dell'integrazione nella cittadinanza nell'Unione europea*, in *GUUE*, C 208, 3.9.2003, p. 76.

dato il suo carattere vincolante, sullo *status* e sui diritti dei cittadini di paesi terzi e creare un nuovo quadro per le politiche europee in materia di immigrazione, integrazione e cittadinanza.

Pare auspicabile che l'UE adotti un vero e proprio Codice dell'immigrazione capace di garantire una maggior trasparenza e chiarezza su quali siano i diritti e le libertà dei cittadini di paesi terzi residenti garantiti all'interno dell'Unione.

Le parole di Jean Monnet “noi non coalizziamo Stati ma uniamo uomini” evocano una dimensione europea non solo geografica e volta ad una mera coesione economica, ma anche capace di formarsi attorno a principi e valori comuni. Gli stessi principi vengono oggi declinati nei diritti e nelle libertà garantiti dall'art.2 TUE. Ci si chiede se i cittadini di paesi terzi, soprattutto gli immigrati di cosiddetta seconda o terza generazione, siano posti su un piano differente rispetto ai cittadini europei in senso stretto.

Il Comitato riconosce una possibile base di partenza nell'impostazione originaria del Consiglio europeo di Tampere. L'auspicio del raggiungimento della parità ed equità di trattamento tra cittadini europei e cittadini di paesi terzi, così come lì è stata definita, è tuttora una priorità politica, anche se è evidente che gli obiettivi non siano stati realizzati nemmeno dopo quattordici anni di sviluppo della politica comune di immigrazione¹⁶.

L'obiettivo a cui tendere dovrebbe essere quello di una coscienza europea “civica”, formata da una base comune di diritti e doveri per i cittadini dei paesi terzi. A ben vedere la stessa [Carta dei diritti fondamentali](#), nel Capo V dedicato ai “diritti dei cittadini”, include l'articolo 41 (diritto ad una buona amministrazione) e l'articolo 45, par. 2 (libertà di circolazione e di soggiorno) che si rivolgono, includendoli, anche ai cittadini di paesi terzi.

4. Prospettive conclusive

In base a quanto detto finora potremmo auspicare la creazione di un effettivo e sentito collegamento fra i cittadini europei e le Istituzioni, rispetto alle quali ancora rileviamo un senso di distacco e lontananza. Infatti, malgrado la legislazione dell'Unione incida direttamente sulla nostra

¹⁶ [Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere](#), 15 e 16 ottobre 1999: “L'Unione europea deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE. Essa dovrebbe inoltre rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale e prevedere l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia” (punto 18). Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono” (punto 21).

vita quotidiana, manca ancora una reale percezione di quali siano i diritti che la cittadinanza europea comporta e dell'importanza di un cosciente esercizio del diritto di voto in sede europea.

Questa frattura istituzioni-cittadini necessita, per esser ricomposta, di un grande sforzo da parte delle istituzioni europee e nazionali, affinché l'Europa non sia percepita solo come una fonte di imposizione di obblighi e doveri da rispettare, ma anche come sede di tutela di diritti e libertà del cittadino.

Come sottolineato nella relazione del prof. Fausto Pocar¹⁷, la questione della cittadinanza europea risulta ancora oggi molto delicata, in quanto, fondamentalmente, il sistema di cittadinanza è tuttora quello della c.d. cittadinanza di secondo grado, nel senso che solo chi è cittadino di uno Stato membro è automaticamente cittadino dell'Unione, ma non esiste un vero concetto autonomo di cittadinanza europea. Inoltre pochi sono i diritti che vengono attribuiti al cittadino dell'UE, e che dipendono direttamente ed esclusivamente dalle Istituzioni. Se la generazione precedente non è stata in grado di superare determinati limiti per mancanza di forza, è certamente auspicabile che lo si faccia in futuro.

La seconda problematica evidenziata non è che il rovescio della medaglia, dal momento che l'estensione del diritto di voto ai cittadini extraeuropei residenti in modo stabile e permanente nel territorio di uno Stato membro¹⁸ è manifestazione della partecipazione alla vita politica e democratica dell'Unione che sta alla base del disegno originario di integrazione fra Stati. Avremo bisogno di tempo per una matura riflessione sul tema e per una modifica della legislazione, ma la strada da percorrere è già tracciata e corre verso lo sviluppo di un'Unione europea fondata sulla condivisione di principi e valori comuni fra Stati, composta dalla popolazione in essi residente e caratterizzata da un'effettiva rappresentatività della *societas* in seno alle Istituzioni dell'Unione europea.

¹⁷ Cfr. [podcast](#) del seminario "[Il Parlamento europeo per i cittadini. Le elezioni del 25 maggio 2014: prima... e dopo](#)", Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, 7 maggio 2014.

¹⁸ Riguardo al concetto di "cittadinanza di residenza", il prof. Pier Virgilio Dastoli ha rilevato il cambiamento che nel corso del tempo ha caratterizzato il concetto di cittadinanza. Se nel Progetto Spinelli del 1984 si considerava la cittadinanza europea come una diretta conseguenza dell'essere cittadini di uno Stato membro, oggi la prospettiva può dirsi cambiata (cfr. [podcast](#) del seminario *Il Parlamento europeo per i cittadini. Le elezioni del 25 maggio 2014: prima... e dopo*, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, 7 maggio 2014). Nel Trattato di Lisbona emerge la concezione di UE come unione di Stati e cittadini, accantonando così il dibattito preesistente sul se l'Unione dovesse essere concepita come unione di popolo o un unico popolo. Sempre nel Trattato di Lisbona, a differenza di quanto disposto dal Trattato di Maastricht, si dispone che il cittadino dell'Unione europea abbia diritti "aggiuntivi" rispetto a quelli attribuiti dallo Stato di appartenenza. Si tratta certamente solo di una modifica semantica ma a volte i passi avanti si fanno anche attraverso le parole.

Il Mediatore europeo e l'attività di Frontex

a cura di Diego Bazzucco e Stefano Gatti*

tutor: dott.ssa Cinzia Peraro

SOMMARIO: 1. La figura del Mediatore europeo. - 2. Un'indagine del Mediatore: Frontex e i diritti fondamentali. - 3. *Segue*: l'inchiesta. - 4. Osservazioni conclusive.

1. La figura del Mediatore europeo.

Il sistema dell'Unione europea è caratterizzato dalla presenza del [Mediatore europeo](#)¹ (noto anche come Ombudsman²), una peculiare figura, rafforzatasi nel tempo, che traduce la volontà di apprestare una sempre più ampia tutela dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione europea non solo al cittadino europeo, ma anche ai residenti in uno Stato membro, siano essi persone fisiche o giuridiche³.

Dal 1° ottobre 2013 [Emily O'Reilly](#)⁴ ricopre la carica di mediatore europeo e continua la strada avviata dai suoi precedenti al fine di sostenere le istituzioni dell'UE a diventare maggiormente efficaci, trasparenti ed affidabili, aumentando strategicamente la visibilità e l'impatto della propria attività. Questa dichiarazione di intenti trova fondamento nel valore giuridico vincolante assunto dalla Carta dei diritti fondamentali con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Per quanto rileva ai nostri fini, viene rafforzata la portata del diritto a una buona amministrazione nelle attività delle istituzioni europee.

* Diego Bazzucco ha curato i par. 1-2; Stefano Gatti i par. 3-4.

¹ Il Mediatore europeo è stato ufficialmente previsto il 1° novembre 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con l'istituzione dell'Unione europea e della cittadinanza dell'Unione (fra le disposizioni a tutela dei cittadini, solo l'introduzione del Mediatore europeo costituisce una novità assoluta: E. VINCI, *Unione europea, cittadino, ombudsman. Brevi riflessioni su un nuovo istituto civico europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 884 ss.).

² È una parola svedese che letteralmente significa «rappresentante» o «agente». L'origine della parola è riconducibile a una lingua germanica del Nord Europa parlata dagli abitanti della Scandinavia e dagli abitanti degli insediamenti Vichinghi d'oltre mare fino al 1300 circa. In quella antica lingua nordica, la parola «*umbuds man*» significava «rappresentante», «fiduciario». L'originale significato della parola rivela la vera funzione della prima istituzione che utilizzò questo appellativo: un fiduciario del Re.

³ Nell'ambito dell'iniziativa «[Il Parlamento europeo per i cittadini. Le elezioni del 25 maggio 2014: prima ...e dopo](#)», durante l'evento del 7 maggio 2014, tenutosi all'Università degli Studi di Verona, il prof. Pier Virgilio Dastoli, presidente del Consiglio italiano del Movimento europeo, ha sottolineato come «si possa rivolgere al Mediatore non solo una persona fisica, ma anche una persona morale, quindi ci possano essere organizzazioni che si fanno carico di problematiche individuali». Inoltre, nel sottolineare l'importanza dell'attività del Mediatore, egli ha posto l'attenzione sul ruolo che la [Carta dei diritti fondamentali](#) riveste nei confronti di tutti i giudici degli Stati Membri. La Carta, essendo divenuta fonte di diritti in senso ampio, ha contribuito a creare il «federalismo giudiziario», come sostenuto dal prof. Dastoli. Per la registrazione dell'intervento si rimanda al [podcast](#).

⁴ È stata Difensore civico d'Irlanda e Commissario nazionale irlandese all'informazione (2003-2013), redattrice politica vincitrice di vari riconoscimenti, giornalista televisiva ed autrice.

All'art. 41 Carta⁵ è previsto il diritto di sottoporre casi di cattiva amministrazione al Mediatore europeo, nell'azione di istituzioni, organi ed organismi dell'Unione⁶. Il [codice di buona condotta amministrativa](#)⁷ precisa che «si parla di cattiva amministrazione quando un'istituzione omette di compiere un atto dovuto, opera in modo irregolare o agisce in maniera illegittima». Alcuni esempi possono essere: irregolarità amministrative, iniquità, discriminazione, abuso di potere, carenza o rifiuto di informazione e ritardo ingiustificato. Quindi, non è necessaria una violazione del diritto dell'Unione, ma risulta sufficiente la contrarietà ai criteri di trasparenza, efficienza, equità e correttezza dei rapporti con il pubblico. Per questo motivo si ritiene che la [denuncia](#) al Mediatore europeo si configuri come «mezzo di tutela dell'amministrato», in quanto il reclamo può riguardare profili generali dell'azione dell'amministrazione europea o interessi diffusi⁸.

Un'altra particolarità è quella per cui il Mediatore può procedere alle indagini di propria iniziativa. Grazie a questa facoltà di agire *motu proprio* si deduce come compito del Mediatore non sia quello di fornire al denunciante una tutela riparatoria o risarcitoria, ma quello di esercitare un vero e proprio controllo su tutte le articolazioni dell'Unione europea (ad eccezione della Corte di Giustizia nelle sue funzioni giurisdizionali)⁹. L'attività del Mediatore conferisce sicurezza in questa nostra Unione, in quanto rafforza il senso di appartenenza verso un'organizzazione sempre più completa, arginando quello stato di disaffezione nei confronti del sistema europeo, che talvolta alberga in alcuni di noi.

⁵ Il testo recita: «Diritto ad una buona amministrazione. 1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua».

⁶ L'idea di prevedere un mediatore a livello comunitario risale a un'[interrogazione](#) del 14 dicembre 1974 del parlamentare europeo Lord O'Hagan, nella quale domandava alla Commissione se venga dato seguito ad un cittadino di uno Stato membro che abbia un reclamo da fare in merito alle attività della CEE. Purtroppo, in quella occasione la Commissione rispose che non ravvisava tale esigenza in quanto il cittadino disponeva già dello strumento di petizione al Parlamento o del reclamo alla Commissione stessa (L. COMINELLI, *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione*, 2005, p. 90).

⁷ È stato adottato con risoluzione del Parlamento europeo il 6 settembre 2001 (*GUCE C 72 E* del 21 marzo 2002, pp. 331-336).

⁸ Per cui la funzione di tutela individuale offerta dal Mediatore si aggiunge a quella giurisdizionale, quale controllo non giurisdizionale sull'attività delle altre istituzioni, assumendo così anche un profilo *lato sensu* politico (così M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, 2006, p. 66).

⁹ Cfr. C. SANNA, *Art. 228*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2014, p. 228, secondo cui «il diritto di presentare una denuncia per cattiva amministrazione al Mediatore si inserisce nel più ampio contesto dell'accesso alla giustizia, costituendo una delle forme di tutela non giurisdizionale di cui i singoli possono beneficiare». Inoltre, per l'importante contributo che l'attività del Mediatore può apportare nell'ambito della tutela dei diritti umani, si veda L.C. REIF, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 2004.

Si può riscontrare un'implicita dipendenza del Mediatore dal Parlamento europeo poiché è lo stesso PE ad eleggerlo e ad adottarne lo Statuto¹⁰, nell'esercizio dell'attività di controllo non giurisdizionale esso gode di piena indipendenza. Il Trattato di Lisbona ha sottolineato il carattere elettivo della designazione del Mediatore, in precedenza solo *nominato* dal Parlamento europeo¹¹. Questa modifica ha lo scopo di rafforzare il carattere di indipendenza e autonomia¹² che deve caratterizzare la figura del Mediatore affinché la sua attività sia il più possibile efficace e vicina ai cittadini. Tale considerazione però non deve indurre a credere che tale sistema non sia perfezionabile: proprio perché, con il tempo, il Mediatore si è dimostrato una figura di spicco all'interno dell'Unione nel fornire una tutela ai cittadini, è necessario continuare a ricercarne dei miglioramenti¹³.

2. Un'indagine del Mediatore: Frontex e i diritti fondamentali.

Nell'ambito di una procedura di inchiesta attivata dal Mediatore di sua iniziativa¹⁴ è stato verificato il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, detta Frontex¹⁵. Questa Agenzia si occupa di coordinare le operazioni congiunte con gli Stati membri sulle frontiere esterne e assistere gli Stati al rimpatrio di cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nel territorio dell'Unione¹⁶.

Nell'esercizio delle sue attività, Frontex è vincolata al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea¹⁷. In particolare, ai fini dell'inchiesta, assume rilievo precipuo il

¹⁰ Si vedano gli artt. 24, comma 3 e 228 TFUE; 204-206 reg. interno PE cit.

¹¹ La Corte di giustizia ha escluso che «spetti all'Assemblea d'influenzare l'attività dell'Ombudsman» e ha precisato che «le competenze di cui dispone il Parlamento europeo nei confronti del Mediatore non sono configurabili come poteri di controllo giurisdizionale» (Corte di giustizia, 23 marzo 2004, C-234/02 P, [Lamberts c. Mediatore europeo e Parlamento](#)).

¹² Si consideri che la piena indipendenza è «l'unica garanzia resa esplicita nel TFUE (art. 228, par. 3), *condicio sine qua non* per l'eleggibilità e per l'esercizio delle sue funzioni»: P. SOAVE, *Art. 228*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, 2012, p. 1672.

¹³ Sebbene il ricorso al Mediatore europeo possa sembrare meno incisivo della tutela che possono apprestare i giudici dell'Unione, è opinione di chi scrive che non sia corretto sminuire il ruolo da esso svolto nell'avvicinare la società civile a quella politica.

¹⁴ Si tratta del caso [OI/5/2012/BEH-MHZ](#), aperto dal precedente Mediatore P. Nikiforos Diamandouros, ma concluso da quello attuale.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (*GUCE* L 349 del 25 novembre 2004, p. 1), come modificato da ultimo dal [Regolamento \(UE\) n. 1168/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 (*GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 1) – in seguito “il Regolamento”.

¹⁶ Per un'analisi, v. B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?*, in *Diritto, immigrazione cittadinanza*, 2011, p. 18.

¹⁷ Ciò è ribadito dall'art. 1, par. 2, del Regolamento: «L'Agenzia espleta le proprie funzioni nel pieno rispetto della pertinente normativa dell'Unione, fra cui la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (“Carta dei diritti fondamentali”), del diritto internazionale pertinente, compresa la convenzione relativa allo status di rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (“convenzione di Ginevra”), degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale,

principio di non respingimento come diritto fondamentale dei migranti sancito espressamente dall'art. 2, par. 1 *bis* del Regolamento, ma, più in generale, intrinsecamente correlato al divieto assoluto di tortura¹⁸. In sostanza, i migranti non possono essere in alcun caso respinti in uno Stato in cui rischiano di subire atti di tortura o trattamenti inumani o degradanti.

A tal proposito, per quanto riguarda specificamente il nostro Paese, si ricorda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso [Hirsi e altri c. Italia](#)¹⁹. I ricorrenti, cittadini del Corno d'Africa, lamentavano di essere stati respinti in alto mare dalla marina italiana e riaccompagnati in Libia, da dove erano partiti, senza che fosse data loro la possibilità di chiedere asilo. Secondo la Corte vi è stata una violazione dell'art. 3 CEDU, dal momento che i migranti rischiavano di subire trattamenti inumani o atti di tortura in quello Stato o di essere rispediti nei loro paesi d'origine, dove il pericolo era ancora maggiore.

3. Segue: l'inchiesta.

Il Regolamento ha dotato l'Agenzia Frontex di un sistema finalizzato ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali nell'esercizio delle proprie funzioni²⁰. Proprio tale sistema è stato sottoposto ad esame da parte del Mediatore, con attenzione precipua al suo funzionamento pratico.

Da un lato, nel corso della procedura d'inchiesta, un dialogo con diverse organizzazioni esterne²¹ e con la stessa Frontex²² ha permesso di far emergere l'esistenza e l'effettiva operatività di

in particolare il principio di non respingimento, e dei diritti fondamentali, nonché tenendo conto delle relazioni del forum consultivo di cui all'articolo 26 *bis* del presente regolamento».

¹⁸ Art. 4 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Pur dovendosi osservare che questo divieto è parte del diritto consuetudinario, giova sottolineare che esso è sancito in diverse convenzioni, tra cui la [Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati](#), espressamente richiamata dal Regolamento, la [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) (art. 3), la [Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti](#), la [Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti](#).

¹⁹ Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09. Questa condanna non è giunta certo inaspettata. Molteplici, infatti, erano stati gli avvertimenti e i moniti al nostro Paese. Tra questi, si segnala il [rapporto del 2010](#) del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (*Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*), il quale ha condannato le c.d. «operazioni di intercettazione e di interdizione navale» dei migranti, finalizzati a riportarli in massa in Algeria e Libia, in forza di Protocolli d'intesa tra l'Italia e questi due paesi, senza aver svolto alcun esame delle domande di asilo.

²⁰ Secondo autorevole dottrina, lo scopo della novella era quello di sopperire alle numerose «criticità emerse dai primi anni dell'operatività di Frontex»: A. LIGUORI, N. RICCIUTI, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 540, a cui si rinvia per i riferimenti alle fonti istituzionali e non governative che avevano segnalato tali lacune.

²¹ Il Mediatore europeo aveva invitato le parti interessate a presentare [osservazioni](#) sull'argomento. Va segnalata la partecipazione di numerose ONG, come [Amnesty International](#) e [Human Rights Watch](#).

²² La procedura, in concreto, si è articolata in un contraddittorio sempre aperto alle osservazioni delle parti interessate. In particolare, considerando il delicato ambito oggetto dell'inchiesta, è stata coinvolta anche l'[Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea](#) (FRA), che ha inviato una relazione sul caso. Questa Agenzia è stata istituita dal [Regolamento \(CE\) n. 168/2007](#) del Consiglio del 15 febbraio 2007 (*GUCE* L 53 del 22 febbraio 2007, pp. 1-14). Grazie

un meccanismo di monitoraggio con finalità preventive. Questo si compone, tra l'altro²³, di una Strategia dei diritti Fondamentali²⁴ e di un relativo Piano Operativo, di Codici di Condotta²⁵, della possibilità per il Direttore Esecutivo di sospendere o terminare le operazioni congiunte e i progetti pilota nel caso di persistenti o gravi violazioni dei diritti fondamentali²⁶. Si prevede altresì un meccanismo di «reporting» di eventuali incidenti. Un contributo importante deriva dall'interazione tra il Responsabile dei diritti umani e il Foro consultivo. Infine, il personale coinvolto nelle missioni dell'Agenzia deve ricevere una specifica preparazione, anche giuridica, in tema di tutela di diritti umani.

Dall'altro lato, però, il Mediatore, nella [Relazione speciale](#) inviata al Parlamento²⁷, segnala la mancanza di un sistema attivabile *ex post*, complementare al primo, che permetta ai migranti di proporre reclami individuali per violazioni effettivamente subite nel corso delle operazioni guidate.

Diversamente da quello che sostiene la stessa Agenzia, l'incombenza di creare un siffatto meccanismo non può gravare esclusivamente sugli Stati membri. Vi sono infatti diverse aree in cui sussiste una effettiva responsabilità di Frontex, anche quando quest'ultima abbia esercitato una mera attività di coordinamento²⁸.

Vi è quindi un'articolazione tra le responsabilità. In proposito, non risulta certo ragionevole far gravare sui migranti, che si trovano spesso in una situazione di particolare difficoltà, l'onere di sapere quando una lesione sia ascrivibile allo Stato membro piuttosto che all'Agenzia stessa.

Alla luce di quanto considerato, per una tutela effettiva dei diritti fondamentali dei migranti, Frontex dovrebbe fornire, quando la lesione rientri nella propria sfera di controllo, una tutela diretta rispetto ai singoli reclami individuali. In ogni caso, essa dovrebbe quanto meno aiutare gli interessati ad ottenere la possibilità di un ricorso effettivo avanti le autorità nazionali competenti.

Secondo il Mediatore questo ruolo potrebbe essere assegnato al Responsabile dei Diritti Fondamentali, ufficio già previsto dal Regolamento istitutivo e che l'art. 26 *bis* par. 3²⁹ inquadra

a tali contributi il Mediatore ha redatto ed inviato alla stessa Frontex delle raccomandazioni, cui però l'Agenzia non ha risposto in modo del tutto esaustivo.

²³ Si rinvia per un'analisi degli strumenti di seguito citati alla [decisione conclusiva del Mediatore](#): *Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry* OI/5/2012/BEH-MHZ.

²⁴ Art. 26 *bis* del Regolamento.

²⁵ Art. 2 *bis* del Regolamento.

²⁶ Art. 3, par. 1 *bis* del Regolamento.

²⁷ In questa relazione speciale il Mediatore europeo, dopo aver esplicitato le ragioni dell'indagine, suggerisce al Parlamento europeo di adottare una risoluzione.

²⁸ Vi sarebbero in sintesi, secondo il Mediatore, almeno tre ipotesi in cui Frontex dovrebbe essere in prima linea a conoscere i ricorsi individuali: violazioni dei diritti umani compiute dal proprio personale, in relazione ai quali dovrebbe occuparsi nella sostanza del reclamo; violazioni compiute da altri diversi, ma identificabili dai migranti come «Frontex», circa i quali dovrebbe essere quantomeno fornito l'adeguato supporto ad individuare l'autorità (nazionale) competente; violazioni riconducibili all'attività di coordinamento di operazioni congiunte.

²⁹ Il testo recita: «3. Il consiglio di amministrazione designa un responsabile dei diritti fondamentali che dispone delle qualifiche e dell'esperienza necessarie nel settore dei diritti fondamentali. Questi è indipendente nell'espletamento delle sue funzioni di responsabile dei diritti fondamentali e riferisce direttamente al consiglio di amministrazione e al forum

nell'ambito di funzionamento del meccanismo di monitoraggio, cui si è fatto cenno poc'anzi. In realtà, dal tenore letterale di questa norma non emergono nel dettaglio quali siano le funzioni di tale ufficio: la disposizione, infatti, si limita a richiedere che questi abbia la competenza necessaria e che ne sia assicurata l'indipendenza.

Su questo specifico aspetto, Frontex non ha fornito una risposta adeguata alle raccomandazioni del Mediatore, negando ogni sua responsabilità: per questa ragione lo stesso Mediatore ha inviato una Relazione speciale al Parlamento indicando le sue preoccupazioni e la necessità di provvedere nell'ottica di una migliore tutela di diritti fondamentali³⁰.

Assicurare che le istituzioni dell'UE rispettino i diritti fondamentali è un compito integrante il mandato del Mediatore. È su questa affermazione che Emily O'Reilly ha aperto un'altra indagine sull'attività di Frontex in data 20 ottobre 2014³¹. In questo nuovo caso, la valutazione che intende svolgere riguarda il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti soggetti alle misure di rimpatrio forzato da uno Stato membro dell'UE al proprio paese d'origine. La decisione di persistere nel controllo dell'attività dell'Agenzia risulta necessaria, dato il rilievo pubblico delle operazioni di ritorno nell'ambito della politica di immigrazione³².

4. Osservazioni conclusive.

Si ritiene che l'Agenzia Frontex sia figlia di una politica «securitaria», tesa più a garantire la sicurezza dello spazio giuridico europeo che a regolamentare in modo unitario una realtà che interessa particolarmente i paesi mediterranei³³.

Alla luce del Trattato di Lisbona, l'Unione europea avrebbe gli strumenti normativi per creare una politica comune in questo delicato settore³⁴, ma gli Stati oppongono tutt'ora resistenze legate a interessi nazionali. Segnali di maggiore apertura in questo senso si possono rinvenire nella

consultivo. Riferisce regolarmente contribuendo così al meccanismo per il monitoraggio dei diritti fondamentali. 4. Il responsabile dei diritti fondamentali e il forum consultivo hanno accesso a tutte le informazioni riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali in relazione a tutte le attività dell'Agenzia».

³⁰ Al termine di questa Relazione speciale il Mediatore ribadisce la sua raccomandazione all'Agenzia Frontex: «*The Ombudsman therefore makes the following recommendation to Frontex: Frontex should establish a mechanism for dealing with complaints about infringements of fundamental rights in all Frontex-labelled joint operations. The mechanism should receive complaints from persons who claim to be individually affected, or who complain in the public interest. This role could be entrusted to the FRO, who should be resourced accordingly. The European Parliament could consider adopting a resolution accordingly.*».

³¹ [Caso OI/9/2014/MHZ](#), su cui si veda il [comunicato stampa](#).

³² Il Mediatore ha inviato una [lettera](#) di avvio delle indagini al Direttore esecutivo di Frontex, dove, oltre a motivare l'iniziativa, ha sottoposto, tra le altre, alcune questioni riguardanti il rispetto del Codice di condotta, che include il meccanismo dei reclami individuali, posto in luce nella precedente inchiesta.

³³ Cfr. A. LIGUORI, N. RICCIUTI, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani* cit., p. 539 s.

³⁴ Per un quadro complessivo si rimanda alla [scheda](#) di sintesi sul sito del Parlamento europeo.

c.d. «clausola di solidarietà», di cui all'art. 80 TFUE³⁵. In base a questa norma, infatti, anche le politiche di immigrazione, oltre a quelle relative ai controlli alle frontiere e all'asilo, devono essere ispirate «al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità degli Stati, *anche* sul piano finanziario»³⁶.

Un'applicazione di questo principio si può riscontrare nell'attività di Frontex di assistenza all'Italia con le operazioni Hermes e Aeneas per il controllo delle frontiere e i flussi migratori³⁷. Ciononostante, richieste di aiuto e di un supporto più consistente sono state avanzate dal Governo italiano negli ultimi anni a fronte dell'intenso flusso migratorio. Inoltre, alle suddette operazioni si aggiunge dal 1° novembre 2014 l'operazione «Triton», che si inserisce nello svolgimento delle attività nell'area del Mediterraneo centrale, con i compiti di rafforzare la sorveglianza dei confini e sostenere gli impegni umanitari³⁸.

Sono proprio questi interventi di Frontex, per cui è richiesta la partecipazione degli altri Stati Membri dell'UE, che fanno sì che si concretizzi il summenzionato principio di solidarietà. «Triton» potrebbe dunque rivelarsi un ulteriore passo verso la realizzazione del sistema europeo comune di asilo³⁹.

³⁵ La necessità di rafforzare la solidarietà a livello europeo nella gestione dei flussi migratori è stata ribadita nel [Programma di Stoccolma](#) del Consiglio europeo, col quale sono state delineate le priorità dell'Unione per la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014 (GUUE C 115 del 4 maggio 2010).

³⁶ Il corsivo è aggiunto. Si tratta del c.d. principio del *burden sharing*, in relazione al quale si rinvia a B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea* cit., p. 24.

³⁷ Per precisazioni sulle operazioni, nonché per aggiornamenti, si rinvia al sito di [Frontex](#).

³⁸ Per un maggiore approfondimento si veda il [Memo](#) della Commissione europea del 7 ottobre 2014.

³⁹ Sull'operazione «Triton» si veda la [decisione](#) del Commissario Cecilia Malmoström del 7 ottobre 2014.

Petizioni al Parlamento europeo e divieto di tortura

a cura di Fabio Tratta e Mattia Verza*

tutor: dott.ssa Diletta Danieli

SOMMARIO: 1. L'istituto della petizione al Parlamento europeo. – 2. La petizione sul riconoscimento della tortura come reato penale nell'Unione europea. – 3. Gli interventi dell'Unione europea a favore dell'abolizione della tortura.

1. L'istituto della petizione al Parlamento europeo.

La petizione al Parlamento europeo è uno strumento di legittimazione democratica offerto dall'Unione europea ai cittadini che si sostanzia nel diritto di rivolgersi al Parlamento stesso presentando reclami o proposte su questioni di interesse dei singoli.

Poiché le fonti che disciplinano questo strumento non contengono una definizione univoca dello stesso, è necessario inquadrare questo diritto analizzando le sue peculiarità. Il diritto di petizione è uno strumento fondamentale di partecipazione e di controllo democratico in quanto permette ai cittadini di rivolgersi al Parlamento europeo, unica istituzione che essi eleggono, presentando reclami o proposte di loro interesse ed è altresì strumento di garanzia democratica che rafforza il dialogo tra cittadini e istituzioni dell'Unione. Esso può, dunque, essere definito un diritto «apolitico» in senso lato, cioè un diritto che va garantito indipendentemente dagli interessi dei governi, e al contempo una soluzione extragiudiziale alle denunce dei cittadini, nonché un «valido riscontro per le istituzioni stesse, in quanto le petizioni sono in genere i primi indicatori del fatto che gli Stati membri sono in ritardo nell'attuazione di provvedimenti giuridici»¹. In ultima analisi rappresenta uno strumento che, «qualora fosse corredato da maggiore trasparenza e da maggiori informazioni, permetterebbe di contrastare la crescente percezione di deficit democratici»².

L'art. 24, par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) attribuisce tale diritto a «ogni cittadino dell'Unione», in conformità con i requisiti stabiliti dall'art. 227 del medesimo Trattato. Quest'ultima norma, però, in linea con l'art. 44 della Carta dei diritti

* Mattia Verza ha curato i par. 1-2; Fabio Tratta il par. 3.

¹ Parlamento europeo, [Relazione sulle attività della commissione per le petizioni relativa al 2013](#), Relatore: Jarosław Leszek Wałęsa, doc. A7-0131/2014, lett. D.

² Parlamento europeo, *Relazione sulle attività della commissione*, cit., lett. F.

fondamentali dell'Unione europea, estende la legittimazione attiva attribuendo il diritto di petizione a «qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro». Infine, ai sensi dell'art. 201, par. 13 del [reg. interno PE](#), tale diritto può essere riconosciuto in via estensiva anche a persone fisiche o giuridiche che non abbiano la propria residenza o sede sociale in uno Paese membro dell'Unione, anche se in tal caso le petizioni «sono trattate e archiviate separatamente».

L'art. 227 TFUE disciplina la ricevibilità di una petizione subordinandola alla sussistenza di una duplice condizione di ammissibilità. Da un punto di vista soggettivo, la materia deve avere diretta rilevanza per il soggetto firmatario che la presenta. Tuttavia, la dottrina³ è unanime nel ritenere che questo requisito possa essere interpretato in maniera estensiva, reputando sufficiente che la materia oggetto della petizione rappresenti un interesse generale diffuso. Dal punto di vista oggettivo, la materia deve rientrare tra gli ambiti di attività dell'Unione. Anche questo secondo requisito è stato interpretato estensivamente, considerando ammissibile una petizione avente a oggetto una materia che rientri negli ambiti di attività degli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione.

Dal 1987 è istituita in seno al Parlamento europeo la [commissione per le petizioni](#), la quale riveste un ruolo fondamentale. Primo compito che essa ha, ai sensi dell'art. 201, par. 7 reg. interno [PE](#), è quello di garantire il riconoscimento e la risoluzione delle rimostranze legittime, stabilendo in via preliminare la ricevibilità delle petizioni per poi procedere con il conseguente esame o in alternativa l'archiviazione. Una volta che le petizioni siano dichiarate ricevibili, esse vengono esaminate dalla commissione stessa «nel corso della sua normale attività, nell'ambito di una discussione durante una riunione ordinaria, oppure con procedura scritta»⁴.

Essa può decidere di elaborare una relazione di iniziativa, presentare una breve proposta di risoluzione al Parlamento, oppure chiedere il parere di un'altra commissione tra le cui specifiche attribuzioni rientra la questione in esame. Per l'accertamento di fatti o la ricerca di soluzioni la commissione per le petizioni ha il potere di organizzare missioni conoscitive nel Paese membro cui la petizione si riferisce, al fine unico di fornire maggiori informazioni per l'ulteriore analisi della medesima petizione. Infine la commissione istituita in seno al Parlamento può chiedere assistenza anche alla Commissione europea e inoltrare le petizioni ricevute al Mediatore europeo. In sostanza, tale commissione ha un ruolo autonomo e ben definito come punto di contatto tra le istituzioni e ogni cittadino.

³ Si veda, a titolo di esempio, C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2014, p. 81.

⁴ Art. 202, par. 1 reg. interno PE.

2. La petizione sul riconoscimento della tortura come reato penale nell'Unione europea.

Dopo aver inquadrato l'istituto, si analizzerà di seguito una [petizione](#) specifica⁵ presentata da un cittadino italiano, avente ad oggetto la richiesta di far diventare la tortura un reato penale nell'Unione Europea. In particolare, il firmatario, partendo da un preliminare riferimento alla [Convenzione ONU contro la tortura](#)⁶, chiedeva l'introduzione di disposizioni uniformi in tutti i Paesi membri che rendessero la tortura un reato penale punibile con una pena minima di un anno di reclusione. La petizione è stata dichiarata ricevibile il 26 luglio 2013 e, così come previsto dall'art. 202, par. 6 reg. interno PE, è stata inviata alla Commissione per un parere sul merito, che è stato emesso il 29 novembre 2013.

Dopo un esame preliminare del quadro giuridico rilevante, in cui si fa particolare riferimento all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e alla Convenzione ONU contro la tortura, la Commissione ha analizzato la possibilità di introdurre una definizione armonizzata a livello di Unione per gli atti di tortura e le relative sanzioni penali.

La competenza dell'Unione in tale ambito va esaminata alla luce dell'art. 83 TFUE sulla cooperazione giudiziaria in materia penale. Secondo la Commissione, né il Parlamento europeo né il Consiglio possono legiferare in materia sostanzialmente per una duplice ragione. Innanzitutto perché, ai sensi dell'art. 83, par. 1, l'Unione può legiferare solo nelle materie ivi elencate (c.d. eurocrimini⁷), tra cui non rientra la tortura. Sebbene tale elenco possa essere modificato e integrato qualora si tratti di reati di dimensione transnazionale, oppure quando vi sia una particolare necessità di combatterli su basi comuni, per la Commissione tali ipotesi non sussistono nella fattispecie in esame. La seconda ragione sta nel fatto che, ai sensi dell'art. 83, par. 2 TFUE, l'Unione può avere competenza penale per ravvicinare le disposizioni nazionali solamente attraverso l'individuazione, tramite lo strumento della direttiva, di norme minime per la definizione di reati e pene nei settori di

⁵ [Petizione 1986/2012](#). Firmatario: Marco Bava.

⁶ Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987.

⁷ Queste sfere di criminalità, più precisamente, presentano «una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni» e sono individuate tassativamente dall'art. 83, par. 1, TFUE. Con riguardo ad esse, inoltre, è previsto che possa essere stabilito un livello di armonizzazione tramite norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, da introdursi mediante lo strumento della direttiva. M. CASTELLANETA, *Art. 83 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 674 ss.

cui agli artt. 82, par. 2 e 83 TFUE che attengono alla sfera processuale con riguardo ad ambiti già armonizzati.

Nonostante, dunque, l'Unione non disponga della competenza necessaria per introdurre una definizione unitaria di reato di tortura e prevedere le relative sanzioni penali, ciò non fa venire meno l'obbligo per gli Stati, in adempimento alla [Convenzione ONU contro la tortura](#)⁸, di prevedere la tortura come reato nei rispettivi ordinamenti nazionali.

Tuttavia in questo caso si sarebbe potuta valorizzare, come è stato osservato⁹, l'opportunità del ricorso all'art. 83, par. 1, 3° c. TFUE, che permette al Consiglio di individuare altre sfere di criminalità tali da rientrare nell'elenco degli eurocrimini. In una simile ipotesi, proprio in considerazione della sua importanza, sarebbe peraltro stato auspicabile l'intervento del Parlamento europeo attraverso l'esercizio del potere di pre-iniziativa legislativa *ex art.* 225 TFUE.

Più in generale, inoltre, è possibile riscontrare a livello internazionale la tendenza ad «estrarre il reato di tortura dal complesso dei crimini contro l'umanità»¹⁰, considerandolo tale anche ove non sia inserito in un contesto sistematico e diffuso. Da ciò potrebbero derivare conseguenze anche per quanto riguarda la questione della competenza dell'Unione europea in relazione a tale reato.

Infatti, se è vero che l'art. 83 TFUE detta una competenza diretta in materia penale, una sorta di “competenza indiretta” potrebbe essere ricavata dalle previsioni dell'art. 7 TFUE, che prevede l'ipotesi di sospensione dei diritti di Stato membro qualora sia stata constatata l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE, tra cui rientra il rispetto dei diritti umani. La mancata previsione del reato di tortura negli ordinamenti degli Stati membri potrebbe pertanto, in estrema ipotesi, integrare una violazione di questo tipo, con la conseguenza che i legislatori nazionali si vedrebbero spinti ad introdurre un proprio livello di tutela rispetto a tale crimine contro l'umanità.

Quest'ultima considerazione è peraltro particolarmente importante per l'Italia, che ancora non prevede una specifica disciplina penale relativa al reato di tortura. Nel nostro ordinamento, infatti, «per reprimere condotte riconducibili a maltrattamenti di questa natura occorre far

⁸ Cfr., in particolare, art. 4.

⁹ Cfr. [podcast](#) dell'intervento del prof. Fausto Pocar al seminario “[Il Parlamento europeo per i cittadini. Le elezioni del 25 maggio 2014: prima... e dopo](#)”, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, 7 maggio 2014.

¹⁰ A questo proposito, può essere rilevato un parallelismo con quanto avvenuto per il crimine di genocidio dopo il processo di Norimberga (1945-1946).

riferimento ai delitti codificati come lesioni (art. 582 c.p.), violenza privata (art. 610 c.p.) e minacce (art. 612 c.p.)»¹¹.

Le conseguenze della mancata previsione del reato di tortura in Italia sono evidenti. Accade, infatti, che nei processi nei quali siano esaminate condotte tipiche di tortura, esse siano rubricate in maniera differente in applicazione degli articoli appena richiamati del codice penale. Ciò ha comportato l'impossibilità di valutare fattispecie di tortura come tali e che non si disponesse del tempo necessario per evitare l'estinzione dei reati per prescrizione. All'interno della Costituzione, in ogni caso, si possono riscontrare norme che riguardano questa fattispecie. Basti pensare all'art. 2 sull'inviolabilità dei diritti individuali della persona umana o all'art. 13, c. 4, a norma del quale «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà»¹².

Solamente nel 2009 ha preso vita un disegno di legge sul reato di tortura. Si è obiettato, però, che il suo ambito di applicazione non si limitasse solamente ai pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio e che mancasse una netta distinzione tra torture e trattamenti inumani e degradanti.

Nel 2013 è stato presentato un nuovo [disegno di legge](#) per la tipizzazione di questo reato, poi approvato nel marzo 2014 dal Senato. Esso riproduce sostanzialmente il testo approvato dalla Camera dei Deputati nella XV legislatura e su cui era stata raggiunta un'ampia intesa. Definendolo come reato di natura comune, viene estesa la portata della nozione di tortura rispetto a quella della Convenzione ONU al fine di evitare qualsiasi situazione di impunità. Si prevede una pena detentiva dai tre ai dodici anni, aumentata qualora il reato sia commesso da un pubblico ufficiale e fino all'ergastolo nel caso in cui ne derivi la morte del soggetto.

Non possono mancare tuttavia critiche anche nei confronti di questo tentativo del legislatore italiano. Innanzitutto, il testo proposto introduce il reato specifico di tortura senza, però, richiamare il requisito della necessaria reiterazione di atti di violenza o minaccia. In secondo luogo, si qualifica ancora la fattispecie come reato comune, potendo essere commesso da qualunque cittadino e prevedendo solamente un'aggravante di pena se commesso dai pubblici ufficiali. Infine, non vengono espressamente incluse anche le condotte omissive, anche se la punibilità può essere recuperata con un'interpretazione estensiva dell'art. 40, c. 2 c.p. in materia di responsabilità per il mancato impedimento dell'evento¹³.

¹¹ [Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Buccarella, Airola, Cappelletti e Giarrusso, Introduzione del reato di tortura nel codice penale](#), comunicato alla Presidenza il 19 giugno 2013.

¹² A. PUGIOTTO, *Repressione penale della tortura e Costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in [Diritto penale contemporaneo](#), 2014, n. 2, p. 132 s.

¹³ A. TRONCONE, *Notazioni sulla mancata previsione del reato di tortura: un vuoto nella tutela dei diritti fondamentali della persona*, in [federalismi.it](#), 10 settembre 2014, p. 18.

Il 13 maggio 2014 i membri del Governo italiano e alcuni parlamentari hanno firmato l'[appello di Amnesty International](#) che invitava l'Italia ad adottare strumenti efficaci per prevenire le torture da parte delle forze dell'ordine, ad introdurre il reato di tortura nel codice penale e a garantire indagini rapide e trasparenti.

Ad oggi, l'omissione di una specifica disciplina penale intesa a contrastare la pratica della tortura assume i tratti non solo della mancata scelta di una doverosa politica criminale, ma si presenta anche come perdurante lesione di un generale principio di civiltà giuridica¹⁴.

3. Gli interventi dell'Unione europea a favore dell'abolizione della tortura.

Prima di analizzare nello specifico gli interventi realizzati dall'Unione in questo ambito, è opportuna una breve panoramica delle principali previsioni normative a livello internazionale relative al divieto di tortura.

In ordine cronologico, il primo riferimento rilevante è l'art. 5 della [Dichiarazione universale dei diritti umani](#) (DUDU), ai sensi del quale «nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti»¹⁵. Per implementare questa norma generale sono stati successivamente conclusi la Convenzione ONU contro la tortura (v. *supra*) e il relativo protocollo opzionale¹⁶, ispirati entrambi sull'art. 5 DUDU.

A livello regionale, invece, va richiamato l'art. 3 della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) (CEDU), il quale stabilisce che «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa è stata poi approvata una specifica Convenzione in materia di tortura, vale a dire la [Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti](#)¹⁷. Quest'ultima, a differenza della Convenzione ONU, istituisce un sistema di protezione non giudiziario di natura preventiva gestito da un apposito Comitato, con l'obiettivo di esaminare il trattamento riservato alle persone private della libertà nei singoli Stati parte e rafforzarne la protezione.

Spostando ora l'esame sulle azioni a favore dell'abolizione della tortura poste in essere dall'Unione europea, va ricordato che la competenza legislativa in materia spetta, come si è visto, agli Stati membri. L'Unione, però, non è rimasta inerte, ma è intervenuta prevedendo azioni e misure repressive, seppur poco rigide, per contrastare quello che è uno dei mali più atroci ancora

¹⁴ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989.

¹⁵ Adottata dall'Assemblea generale ONU il 10 dicembre del 1948 e fondamentale strumento internazionale sia per la sua applicazione e riconoscimento globale (presente in tutti i cinque continenti) sia per il momento storico in cui entrò in vigore.

¹⁶ [Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura](#), adottato dall'Assemblea generale ONU il 18 dicembre 2002.

¹⁷ Adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1989.

presenti. Si vedano in tal senso la [Relazione annuale 2012 sui diritti umani e la democrazia nel mondo](#), gli [Orientamenti del Consiglio per una politica dell'UE nei confronti di paesi terzi](#) (2012) e la [Risoluzione del Parlamento europeo sull'eliminazione della tortura nel mondo](#) (2014).

In tutti e tre i documenti si specifica che l'abolizione della tortura costituisce uno degli obiettivi dell'Unione stessa.

Per capire a fondo questi interventi dell'Unione dobbiamo riferirci alla nozione di tortura prevista a livello internazionale a cui il diritto UE rinvia. In base alla Convenzione ONU è tortura *ogni atto con il quale si infliggono dolore e sofferenze acute, fisiche e psichiche [...]*¹⁸ e a norma dell'art. 3 CEDU *nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*.

Le misure previste dall'UE cercano di tutelare i diritti umani (primo scopo) per la repressione della tortura (secondo scopo)¹⁹, per cui è preferibile usare il termine "orientamenti" in quanto accomunate dalla volontà di creare una rete interna tra Unione e Stati e una tra Unione e paesi terzi.

La [relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo](#) sancisce il divieto assoluto alla tortura²⁰. Da essa emerge l'impegno dell'Unione ad avvalersi a tal fine di tutte le possibili forme di diplomazia e assistenza alla cooperazione, a fornire sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile in tutto il mondo che operano per impedire la tortura e fornire assistenza alle vittime. L'Unione sollecita gli Stati ad integrare il proprio diritto interno con le discipline internazionali contro la tortura²¹. La scelta dell'UE è quella di intervenire in modo decisivo a garanzia dei diritti rafforzando la tutela giurisdizionale²² oppure intervenendo per direzionare gli orientamenti giurisdizionali²³.

Così nel caso di Daniel Cook, cittadino americano condannato a morte in Arizona nel 1988, l'UE è intervenuta e ha chiesto alle autorità dell'Arizona di commutare la condanna di Cook sulla base del fatto che gli era stata diagnosticata una malattia mentale.

Un approccio olistico viene seguito dagli [Orientamenti del Consiglio per una politica dell'UE nei confronti dei paesi terzi](#) (2012). L'obiettivo è quello di influenzare i paesi terzi affinché adottino misure efficaci contro la tortura e ad altri maltrattamenti. L'Unione esorta, con

¹⁸ Art. 1, c. 1 della Convenzione ONU contro la tortura.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, [Orientamenti del Consiglio per una politica dell'UE nei confronti di paesi terzi](#) (agg. 2012).

²⁰ Punto 17, Abolizione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

²¹ Cfr. dichiarazione resa il 26 giugno 2012 in occasione della giornata internazionale di sostegno alle vittime della tortura.

²² Consiglio dell'Unione europea, *Relazione annuale dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2012*.

²³ Vedi caso di Daniel Cook cittadino statunitense.

iniziativa riservata o pubblica, le autorità del paese interessato a garantire la sicurezza della vittima e di altre persone coinvolte e ad applicare le salvaguardie previste dagli accordi internazionali, sollecitandone l'adesione per quegli Stati inerti.

È possibile suddividere le modalità previste dal Consiglio in *a) protettive*, consistenti nella formazione del personale che opera a stretto contatto con le persone private della libertà, soprattutto di coloro che prestano cure sanitarie; promozione di misure a livello interno (es.: quadro legislativo e giudiziario) e a livello esterno (Stati e persone) (Risoluzione del Parlamento europeo sull'eliminazione della tortura nel mondo (2014)); *b) preventive*: si cerca di sciogliere le riserve incompatibili cogli scopi ed obiettivi delle convenzioni internazionali rilevanti in materia²⁴.

Rilevante è il rinvio alle norme dei più importanti atti internazionali in materia di tutela dei diritti umani e lotta contro la tortura.

Queste misure di tipo preventivo e protettivo sono previste, con contenuti diversi, nella [Risoluzione del Parlamento europeo sull'eliminazione della tortura nel mondo](#)²⁵. Le risoluzioni del PE, in generale, hanno un valore vincolante scarso²⁶. Tuttavia lo scrutinio del PE si manifesta in maniera più rilevante quando si pronuncia nella fase finale della negoziazione degli accordi di associazione. In particolare, significativa è la verifica svolta relativamente alla clausola sui diritti umani²⁷, a testimonianza di un ruolo sempre più importante del PE in materia di tutela di tali diritti. Secondo il PE la politica dell'UE verte su due fronti: i meccanismi d'azione prettamente interni e l'azione esterna.

La parola comune in entrambi i casi è prevenzione. Il divieto di tortura non è imposto attraverso *obblighi negativi*, ma *interventi* di tipo *positivo*. Solo garantendo i diritti fondamentali e mettendo in atto politiche di tipo preventivo tutti gli individui riceverebbero un grado, anche minimo, di tutela. Seppure l'Unione non abbia competenza legislativa in merito, uno strumento efficace è il *dialogo costruttivo* tra UE e Stati terzi²⁸ volto ad attuare una politica uniforme di prevenzione affinché da un lato le misure adottate siano le stesse e dall'altro si ottenga lo stesso livello di tutela nelle azioni

²⁴ *Relazione annuale dell'UE sui diritti umani*, cit., punto 17.

²⁵ Parlamento Europeo, *Risoluzione sull'eliminazione della tortura nel mondo* (2014).

²⁶ Cfr. [podcast](#) dell'intervento del dott. Bruno Marasà al seminario *Il Parlamento europeo per i cittadini. Le elezioni del 25 maggio 2014: prima... e dopo*, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, 7 maggio 2014.

²⁷ Tale previsione, più precisamente, vincola al rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto ed è inserita nel contesto degli accordi di associazione stipulati dall'Unione europea con i Paesi terzi. Al riguardo si veda *amplius* C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010, p. 376 s.; A. Lucchini, *Commento all'art. 208 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *op. cit.*, p. 1161.

²⁸ Punto 74, *Risoluzione sull'eliminazione della tortura nel mondo* (2014).

interne dei singoli Stati²⁹. Rispetto a tale scopo, e in riferimento all'operato delle istituzioni, il PE invita Consiglio e Commissione ad un riesame più attento del regolamento (CE) 1236/2005³⁰ e ribadisce l'obbligo per tutti gli Stati membri³¹ di elaborare relazioni annuali di attività e di renderle pubbliche, nonché di condividere informazioni con la Commissione sulle decisioni di autorizzazione. Intervenire o prevedere misure per eliminare globalmente la tortura non è facile, nemmeno con interventi autoritari e diretti. Si cerca così di istituire una strategia integrata e globale per combattere la tortura agendo sulle cause di fondo della stessa, limitare la povertà³², la disuguaglianza, la discriminazione. Opportuna è una collaborazione con le autorità locali e le ONG che rivestono un ruolo importante in difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Per quanto riguarda la politica esterna, tre sono i settori dove l'UE intende intervenire con lo scopo di creare un'unica rete di tutela tenendo presente gli *status* soggettivi e oggettivi delle varie vittime della tortura:

- *strategie nazionali in materia di diritti umani (Human Rights Country Strategies – HRCS)*: si intendono raggiungere *standard* minimi di tutela in tutti i paesi. Per evitare di attuare meccanismi sostitutivi o che duplicano quelli già in atto (Stati membri e ONU) si instaurano meccanismi di collaborazione che prevedono obiettivi e parametri di riferimento specifici per i singoli Paesi terzi in relazione alle situazioni concrete.
- *Stati/UE nel mondo*: sono previsti dei metodi di divulgazione e promozione del divieto di tortura, tra cui l'invito a SEAE e RSUE (rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani e il gruppo di lavoro sui diritti umani (COHOM)) a sollevare sistematicamente la questione della tortura e dei maltrattamenti nei dialoghi e nelle consultazioni dell'UE con i paesi terzi in materia di diritti umani; l'organizzazione di *forum* e seminari organizzati dalla società civile locale e regionale, con la possibilità di prevedere *follow-up* nell'ambito delle consultazioni e dei dialoghi periodici in materia di diritti umani; cooperazione con i comitati dell'ONU e di altri enti/organizzazioni internazionali, una collaborazione più efficace con la commissione per la prevenzione della tortura (CPT) e con il commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa; una promozione della ratifica e dell'attuazione

²⁹ Cfr. [podcast](#) dell'intervento del prof. Fausto Pocar al seminario *Il Parlamento europeo per i cittadini. Le elezioni del 25 maggio 2014: prima... e dopo*, Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, 7 maggio 2014, reperibile al sito.

³⁰ [Regolamento \(CE\) n. 1236/2005](#) del Consiglio, del 27 giugno 2005, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, in *GUUE*, L 200 del 30 luglio 2005, successivamente modificato dal [regolamento di esecuzione \(UE\) n. 775/2014](#) della Commissione, del 16 luglio 2014, *ivi*, L 210 del 17 luglio 2014.

³¹ Art. 13 [reg. 1236/2005](#) cit.

³² Art. 208 TFUE.

della Convenzione ONU contro la tortura e del relativo protocollo facoltativo.

- *Nuovi strumenti di tutela*: assistenza finanziaria e tecnica; creazione di meccanismi nazionali di prevenzione (NPM) indipendenti ed efficaci; assistenza tecnica per la riabilitazione delle vittime di tortura e delle loro famiglie; sostegno a favore dei paesi terzi, in modo da consentire loro di attuare efficacemente le raccomandazioni degli organi ONU competenti; riabilitazione e risarcimento alle vittime della tortura.

Papers

di diritto europeo

